



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Väylä tulevaan

Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla
selvittävän työryhmän raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 34/2018



Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 34/2018

Väylä tulevaan

Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla
selvittävän työryhmän raportti

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-980-1 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		20.12.2018
Tekijät	Kati Jussila, Markus Katara, Miikka Rainiala, Niina Suutarinen ja Ilari Valjus		
Julkaisun nimi	Väylä tulevaan Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 34/2018		
Teema	Talouspolitiikka		
ISBN PDF	978-952-251-980-1	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-980-1		
Sivumäärä	87	Kieli	Suomi
Asiasanat	julkinen talous, valtion talous, kuntatalous, liikennehankkeet, rahoitus		
Tiivistelmä Valtiovarainministeri asetti työryhmän selvittämään infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää vaihtoehtoisten yhtiömallien perustamiseen ja toimintaan liittyvät juridiset, taloudelliset ja hallinnolliset kysymykset eri osapuolten näkökulmasta. Keskeisiä kysymyksiä oli arvioida: yhtiön omistusrakennetta (kuten mahdollisia omistajatahoja, omistussuhteita ja tarvittavia pääoman sijoituksia yhtiöön), valtion roolia suhteessa yhtiöön, missä roolissa yhtiö toimisi hankkeen rakentamisessa ja kunnossapidossa, mikä olisi vastuunjako em. tehtävien osalta viranomaistahojen kanssa, minkä tahon omistuksessa ja vastuulla hanke eri vaiheissaan on, miten mahdolliset omistuksen siirtymiset tapahtuisivat, miten hankkeen ylläpito eri tilanteissa järjestettäisiin, miten hankkeen rahoitus järjestetään sen rakentamisaikana sekä myöhemmin hankkeen valmistuttua sen käytön ja kunnossapidon osalta ja mikä on suhde budjettirahoitukseen. Lisäksi tuli arvioida vaihtoehtoisten yhtiömallien verotuskohtelua mm. arvonnäkökulman ja tuloverotuksen näkökulmasta sekä muita hankkeen toteutuksen ja käytön kannalta keskeisiä ratkaistavia asioita. Työryhmä on selvittänyt, miten suuri väylähanke voitaisiin toteuttaa mm. valtion ja kuntien omistaman osakeyhtiön avulla. Osakeyhtiö voisi, paitsi osallistua suunnitteluun ja rakennuttaa hankkeen, sekä jatkaa hankkeen ylläpitäjänä ja omistajana. Yhtiö voitaisiin myös purkaa rakentamisen jälkeen. Hankkeen rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin voitaisiin saada loppurahoitusta käyttäjämaksuista, EU-tuista, kiinteistökehittämisestä saatavasta arvonnoususta, yksityisen hyötyjän osuudesta, omaan pääomaan sijoittavan kolmannen tahon osuudesta sekä kuntien ja valtion myöntämänä tukena. Mitä suurempi osuus voidaan kattaa neljällä ensimmäisellä keinolla, sitä pienempi on valtion ja kuntien eli veronmaksajien katettavaksi jäävä summa ja sitä suuremmat ovat tältä kannalta hankkeen toteutusedellytykset. Työryhmä on selvittänyt erilaisia yhtiön toimintaan liittyviä periaatteita ja mahdollisuuksia sekä myös haasteita.			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet		20.12.2018
Författare	Kati Jussila, Markus Katara, Miikka Rainiala, Niina Suutarinen och Ilari Valjus		
Publikationens titel	Väylä tulevaan - Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti (Farled in i framtiden – Promemoria från arbetsgruppen som utreder genomföring av infrastrukturprojekt med hjälp av bolagsmodellen)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 34/2018		
Tema	Finanspolitiken		
ISBN PDF	978-952-251-980-1	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-980-1		
Sidantal	87	Språk	Finska
Nyckelord	offentliga ekonomin, statsfinanserna, kommunala ekonomin, trafikprojekt, finansiering		
Referat Finansministern tillsatte en arbetsgrupp för utredandet av genomföringen av infrastrukturprojekt enligt bolagsmodellen. Uppdraget går ut på att utreda de juridiska, ekonomiska och administrativa frågorna med alternativa bolagsmodeller ur de olika parternas perspektiv. De viktigaste frågorna gäller bolagets ägarstruktur (såsom eventuella ägarparter, ägarandelar och nödvändiga kapitalinvesteringar i bolaget), statens roll i förhållande till bolaget, bolagets roll när det gäller konstruerandet och underhållet, ansvarsfördelningen i fråga om de nämnda uppgifterna med myndigheter, vilken part som ansvarar för projektet i olika skeden, hur eventuella ägaröverföringar ska genomföras, hur underhållet av projektet ordnas i olika situationer, hur finansieringen ordnas under konstruktionstiden och senare efter att projektet blivit färdigt för användningens och underhållets del, samt förhållandet till budgetfinansieringen. Dessutom skulle man utvärdera skattebehandlingen av alternativa bolagsmodeller, bl.a. ur mervärdesskatte- och inkomstbeskattningsperspektiv samt andra frågor som är centrala med tanke på genomföringen och användningen av projektet. Arbetsgruppen har utrett hur ett stort farledsprojekt kunde genomföras bl.a. med hjälp av ett aktiebolag som ägs av staten och kommunerna. Aktiebolaget kunde, förutom att låta delta i planering och utföra ett projekt, samt fortsätta som underhållare och ansvarig ägare. Bolaget kan också eventuellt upplösas efter att byggprojektet slutförts. Projektets bygg- och underhållskostnader kunde få slutfinansiering från användaravgifter, EU-stöd, värdeökning till följd av fastighetsförädling, andelen för privat nyttotagare, andelen för tredje part som investerat i eget kapital samt stöd som beviljats av kommuner och staten. Ju större andel som kan täckas med hjälp av de fyra första medlen, desto mindre blir statens och kommunernas, dvs. skattebetalarnas andel, och desto bättre blir förutsättningarna för genomförandet av projektet. Arbetsgruppen har utrett olika principer och möjligheter, och även utmaningar i anslutning till bolagets verksamhet.			
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		20 Dec 2018
Authors	Kati Jussila, Markus Katara, Miikka Rainiala, Niina Suutarinen and Ilari Valjus		
Title of publication	Väylä tulevaan Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti (The way forward – a report by the working group investigating the implementation of infrastructure projects using a corporate model)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 34/2018		
Subject	Economic Policy		
ISBN PDF	978-952-251-980-1	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-980-1		
Pages	87	Language	Finnish
Keywords	public finances, central government finances, municipal finances, traffic projects, financing		
Abstract The Minister of Finance appointed a working group to investigate the implementation of infrastructure projects using a corporate model. According to the assignment, the working group should investigate legal, economic and administrative questions related to the establishment and operation of alternative corporate models from the point of view of the various parties. The key topics assessed were the company's structure of ownership (e.g. possible owners, shares of ownership and the necessary capital investments in the company), the role of government with respect to the company, the role of the company in the construction and maintenance of the project, the allocation of responsibilities for the above tasks with different authorities, the party in whose ownership and under whose responsibility the various phases of the project are, ways of implementing possible transfers of ownership, arranging project maintenance in different situations and providing project financing during its construction period and later after its completion with respect to its use and maintenance, as well as the relation of the project to budget financing. In addition, the tax treatment of alternative corporate models with respect to value-added tax and income taxation, for example, as well as other matters to be resolved and of relevance to the implementation and use of the project should be assessed. The working group has investigated how a large-scale transport infrastructure project could be implemented by setting up, for example, a limited liability company owned by the government and municipalities. The limited liability company could participate in the planning, act as the developer of the project, and also own and maintain it after its completion. The company could also be wound up after the completion of the project. The remainder of the project's building and maintenance costs could be covered by user fees, EU funding, increase in value through property development, the contribution of a private beneficiary, the contribution of a third party investing in equity and funding granted by municipalities and the government. The higher the share that can be covered through the first four means, the smaller will be the sum that needs to be covered by the government and municipalities, or taxpayers, and the better the preconditions for implementing the project. The working group has also investigated different principles, opportunities and challenges related to the company's operations.			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Keskeiset ehdotukset.....	11
2	Näkökulmia liikennehankkeisiin liittyen	16
2.1	Liikennehankkeet ja talouden kasvu	16
2.2	Liikennehankkeet ja päästöjen vähentäminen	19
2.3	Nykyinen infrainvestointien rahoitus.....	21
3	Väylähankkeen loppurahoittajat.....	24
3.1	Julkisen talouden rajallinen rahoituskyky	24
3.2	Käyttäjämaksut.....	30
3.2.1	Käyttäjämaksujen potentiaali.....	31
3.2.2	Nykyisen ratamaksujärjestelmän kuvaus ja investointimaksu ratainvestointien rahoituskeinona	33
3.2.3	Investointimaksu ratainvestointien rahoituskeinona	36
3.3	EU:n rahoitusinstrumentit.....	37
3.3.1	TEN-T-verkko ja Verkojen Eurooppa -väline	38
3.3.2	Seuraava EU:n rahoituskausi 2021–2027	39
3.3.3	EU-rahoituksen hakeminen liikennehankkeisiin	40
3.4	Kiinteistökehittäminen	42
3.4.1	Kiinteistökehittämisestä saatavien hyötyjen arviointi.....	44
3.5	Yksityisen antama lopullinen rahoitus	47
3.5.1	Hyödynsaajan osallistuminen	47
3.5.2	Kolmas taho oman pääoman sijoittajana.....	47
3.6	Kuntien suora rahoitus	49
3.7	Valtion suora rahoitus.....	50
3.7.1	Valtio rakennusaikaisessa rahoituksessa	52
4	Hankeyhtiömalliin liittyviä näkökohtia.....	54
4.1	Suunnitteluvaihe.....	54
4.1.1	Yhtiö suunnittelun toimijana.....	55
4.2	Julkisen talouden säännöt ja tilastointi	56
4.2.1	Miten julkinen talous määritellään tilastoissa?.....	57

4.3	Hankeyhtiömalliin liittyviä juridisia erityiskysymyksiä	59
4.3.1	Valtiontukisääntely ja kilpailuneutraaliteetti	59
4.3.2	Sidosyksikkösääntely hankintalainsäädännössä	64
4.4	Valtion omistajaohjauksesta	66
4.5	Hankeyhtiön verotuksesta	66
4.5.1	Arvonlisäverotus	67
4.5.2	Yhteisöverotus	68
4.5.3	Yritysten korkovähennysrajoitus ja infrapoikkeus	69
4.5.4	Kiinteistöverotus ja varainsiirtoverotus	71
4.6	Infrahankkeiden edellyttämät hallinnolliset päätökset	72
4.6.1	Infrahankkeen rakentamisen edellyttämät luvat	73
4.7	Muiden kuin valtion ja kuntien omistama hankeyhtiö	74

Liitteet.....76

Liite 1. Etenemisen suuntaviivat ison väylähankkeen toteutuksessa hankeyhtiön kautta	76
Liite 2. Kysymyksiä ja vastauksia hankeyhtiömalliin liittyen	79
Liite 3. Rahoituskustannusten arviointi.....	84

Lähteet.....86

LUKIJALLE

Potentiaalisia valtakunnallisia liikennehankkeita on paljon ja niihin kohdistuu suuria toiveita. Hankkeisiin liitetään merkittäviä ja monitahoisia hyötyjä, joiden olemassaolo on selvää mutta joiden suuruuden luotettava arviointi on usein hankalaa. Liikennehankkeiden hyödyt ulottuvat ajassa pitkälle eteenpäin. Toisaalta merkittävien hankkeiden kustannukset ovat myös yleensä suuria. Hankkeiden rahoitusvastuu on kohdentunut valtaosin valtioon, mikä on ollut luontevaa hankkeiden yleisen hyödyn kannalta. Valtion rahoitusmahdollisuuksista kilpailevat monet muutkin perustellut tarpeet. Niukkojen resurssien asetelmassa on toistuvasti nostettu esiin kysymys, voitaisiinko löytää uusia, innovatiivisia rahoituslähteitä, -menetelmiä tms., jotka mahdollistaisivat useamman hankkeen toteutuksen kuin muuten olisi mahdollista.

Parlamentaarinen liikenteen rahoitusta arvioiva työryhmä ehdotti helmikuussa 2018, että hankekohtaisia yhtiöitä voidaan käyttää mahdollistamaan aiempaa useampien hankkeiden toteutuminen ja tehostamaan ja nopeuttamaan hankkeiden toteuttamista, kuitenkin niin, ettei se aiheuta kohtuutonta ristiriitaa yhtiön voiton tavoittelun ja julkisen edun välillä valtiontalouden kestävyys huomioiden. Hankeyhtiö voisi joko toteuttaa hankkeen itsenäisesti, jolloin valtio voisi olla omistajana yhtiössä, tai viraston puolesta valtion verkolla, jolloin yhtiöllä olisi käyttöoikeus väyläalueeseen tietyn ajanjakson ajan. Työryhmä ehdotti edelleen, että hankekohtaisen yhtiön omistajia voisivat olla esimerkiksi eläkeyhtiöt, kunnat tai yritykset ja että hankekohtaiset yhtiöt voivat rahoittaa investointeja talousarvion ulkopuolisella rahoituksella.

Valtiovarainministeri asetti työryhmän selvittämään infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää vaihtoehtoisten yhtiömallien perustamiseen ja toimintaan liittyvät juridiset, taloudelliset ja hallinnolliset kysymykset eri osapuolten näkökulmasta. Keskeisiä kysymyksiä oli arvioida: yhtiön omistusrakennetta (kuten mahdollisia omistajatahoja, omistusosuuksia ja tarvittavia pääoman sijoituksia yhtiöön), valtion roolia suhteessa yhtiöön (mm. olisiko ja milloin valtion omistus perusteltua sekä mikä taho edustaisi valtiota ja ohjaisi valtion toimintaa omistajana), missä roolissa yhtiö toimisi hankkeen rakentamisessa ja kunnossapidossa, mikä olisi vastuunjako em. tehtävien osalta viranomaistahojen kanssa, minkä

tahon omistuksessa ja vastuulla hanke eri vaiheissaan olisi, miten mahdolliset omistuksen siirtymiset tapahtuisivat, miten hankkeen ylläpito eri tilanteissa järjestettäisiin, miten hankkeen rahoitus järjestettäisiin sen rakentamisaikana sekä myöhemmin hankkeen valmistuttua sen käytön ja kunnossapidon osalta ja mikä olisi suhde budjettirahoitukseen. Lisäksi tuli arvioida vaihtoehtoisten yhtiömallien verotuskohtelua mm. arvonalisäveron ja tuloverotuksen näkökulmasta sekä muita hankkeen toteutuksen ja käytön kannalta keskeisiä ratkaistavia asioita.

Työryhmä otti lähtökohdakseen toimeksiannon mukaisesti infrahankkeen toteuttamisen osakeyhtiön avulla ja tutki, miten hankeyhtiö voisi toimia mahdollisimman tuloksekkaasti tehtävänsä toteuttamiseksi. Työryhmän toimikausi oli 17.9. – 20.12.2018. Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 7 kertaa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi budjettipäällikkö Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana toimitusjohtaja Aleksi Randell Rakennusteollisuus RT ry:stä. Työryhmän jäseniä olivat kaupunginjohtaja Minna Arve Turun kaupungista, finanssineuvos Arto Eno valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Kati Jussila valtiovarainministeriöstä, pormestari Lauri Lyly Tampereen kaupungista, johtava erityisasiantuntija Sinikka Mustakari valtioneuvoston kansliasta, toimialajohtaja Mirja Noukka Liikennevirastosta, finanssineuvos Marja Paavonen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Juhapekka Ristola liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallituksen neuvonantaja Kari Savolainen, rahoitusjohtaja Tuula Saxholm Helsingin kaupungista sekä neuvotteleva virkamies Markus Teräväinen valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän sihteereinä toimivat neuvotteleva virkamies Kati Jussila valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Ilpo Nuutinen valtioneuvoston kansliasta (17.9. – 28.10.2018), hallitusneuvos Miikka Rainiala liikenne- ja viestintäministeriöstä, neuvotteleva virkamies Niina Suutarinen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Ilari Valjus valtiovarainministeriöstä sekä johtava asiantuntija Markus Katara valtioneuvoston kansliasta (29.10. – 20.12.2018).

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 20. päivänä joulukuuta 2018.

Hannu Mäkinen

Aleksi Randell

Minna Arve

Arto Eno

Kati Jussila

Lauri Lyly

Sinikka Mustakari

Mirja Noukka

Marja Paavonen

Juhapekka Ristola

Kari Savolainen

Tuula Saxholm

Markus Teräväinen

1 Keskeiset ehdotukset

Työryhmä katsoo, että valtion, kunnan tai jonkin muun tahon (esim. yksityisen toimijan) valitseman väylähankkeen rakennuttamiseksi voidaan perustaa osakeyhtiö, joka rakennuttaa hankkeen, omistaa sen ja niin haluttaessa voi jatkaa myös hankkeen ylläpitäjänä ja omistajana.

Hankeyhtiö tulisi käytännössä kysymykseen ensisijaisesti suurten infrahankkeiden yhteydessä. Viranomaisten toimesta voitaisiin hoitaa hankkeen hallinnolliset vaiheet, kuten suunnittelu-, lupa- ja väylän kaavoitusprosessit. Tiettyyn hankkeeseen liittyvä hankeyhtiö voitaisiin perustaa jo hankeprosessin alkuvaiheessa ennen mainitunlaisten hallinnollisten prosessien päättymistä, jolloin yhtiö voisi osaltaan pohjustaa hankkeen suunnittelu- ja rahoitusratkaisuja.

Potentiaalisten hankkeiden suunnitteluvaiheessakin voidaan jo hyödyntää yhtiömallia niin, että yhtiön tehtävänä on osallistua tietyn hankkeen suunnitteluun ja lupien hakemiseen. Tällöin osakasrakenne ja omistussuhteet voivat olla hyvinkin erilaisia kuin lopulta mahdollisessa toteutukseen tähtäävässä hankeyhtiössä. Jos kysymys olisi samasta yhtiöstä, olisi yhtiön rakennetta ja osakassopimusta tarvittavasti muutettava siirryttäessä toteutusvaiheeseen. Yhtiön käytöstä jo alkuvaiheen suunnittelussa voisi olla se etu, että väylän toteuttajat ja omistajat saisivat mahdollisuuden alusta lähtien vaikuttaa väylän piirteisiin mm. palvelukyvyn ja kustannustehokkuuden näkökulmista.

Hankeyhtiön luonnolliset omistajatahot ovat valtio ja kunnat, joilla on mahdollisuus osoittaa hankkeen rahoittamiseksi merkittävästi sellaista oman pääoman luonteista rahoitusta, jonka ei odoteta palautuvan antajalleen (ns. loppurahoitusta). Valtiolla ja kunnilla on yleensä myös suurin intressi varsinkin valtakunnallisen väylähankkeen toteuttamiseen, koska ne edustavat suurta potentiaalisten hyötyjien joukkoa.

Jos jossakin hankkeessa ei tarvittaisi loppurahoituspanostuksia valtiolta ja kunnilta lainkaan, se voitaisiin toteuttaa myös yksityisin voimin. Työryhmä arvioi, että Suomen olosuhteissa tällaisia hankkeita saattaa kuitenkin olla varsin rajallisesti.

Olenainen kysymys on, mitä erilaisia kanavia pitkin on mahdollista saada hankkeen rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin sellaista loppurahoitusta, jota kukaan ei vaadi yhtiöltä palautettavaksi. Työryhmän käsityksen mukaan tällaisia loppurahoituksen mahdollisia lähteitä on seitsemän:

- käyttäjämaksut
- EU:n vastikkeeton rahoitustuki
- kiinteistökehittämisellä saatava arvonnousu
- yksityisen hyötyjän osuus
- omaan pääomaan sijoittavan osuus
- kuntien myöntämä tuki
- valtion myöntämä tuki

Mitä suurempi osuus voidaan kattaa neljällä ensimmäisellä keinolla, sitä pienempi on valtion ja kuntien eli veronmaksajien rahasiirtoina katettavaksi jäävä summa ja sitä suuremmat mahdollisuudet hankkeella on saada hyväksymispäätös valtiolta ja kunnilta ja sitä enemmän mm. valtio voi hankkeita hyväksyä ja sitä nopeammin ne voidaan aloittaa. Myös viides keino eli yksityisen sijoittajan osuus voidaan nähdä samalla tavalla, mutta sen tavoiteltavuuden valtion ja kuntien vastuiden kannalta ratkaisevat sijoittajan kanssa saavutettavat sopimusehdot. Kunkin hankkeen yksilölliset olosuhteet muutenkin ratkaisevat sen, missä määrin eri rahoituslähteitä voidaan hyödyntää.

Työryhmä katsoo, että käyttäjiltä tulevaa rahavirtaa voitaisiin kasvattaa hankkeen rahoituksessa esimerkiksi sellaisessa mallissa, jossa hankeyhtiö toteuttaisi uuden nopean yhteyden junaradan ja kilpailuttaisi väylän käyttöoikeudet ja valitsisi sellaiset liikenteenharjoittajat, joiden tarjoamat korvaukset tuottaisivat (esim. hyväksyttävällä riskitasolla) suurimman tulovirran. Malli perustuisi normaaleihin markkinatalouden periaatteisiin, jolloin väylän käyttöoikeudet määriteltäisiin ja sen jälkeen tuottoa hakien huutokaupattaisiin. Jotta voitaisiin kestävästi perustella täysin markkinaehtoista hinnoittelua, olisi kansalaisten liikkumisvapauden suojaamiseksi kuitenkin edellytettävä, että olisi olemassa myös jokin vaihtoehtoinen väylä (esim. vanha rata ja hinnaltaan säädelty liikenne sillä ja/tai hyvin toimiva maantieyhteys). Silloin kilpailuun perustuva tarjonta olisi ikään kuin ylimääräinen palvelu, jota voisivat käyttää korkeampaan mak-suun valmiit asiakkaat. Liikenteenharjoittajat voisivat suunnitella palvelukonseptinsa sekä junissa että asemien yhteydessä tarjottavien mahdollisuuksien osalta optimaaliksi. Erikseen olisi vielä varmistuttava siitä, että maksuja koskevat säännökset eivät asettaisi esteitä tällaiselle nykyaikaan sopivalle kilpailumekanismiin hyödyntämiselle. Jos esteitä tarkemmassa selvittämisessä ilmenisi, säännöksiä olisi muutettava tai ajettava muutoksia EU-säännöksiin.

EU-tukea on saatavissa ydinverkkokäytävillä ja mikäli komission ehdotus ydinverkkokäytävän laajentamisesta pohjoiseen toteutuu seuraavalla EU:n rahoituskaudella, tukea voitaisiin hakea myös esim. Helsingistä pohjoiseen meneville nopean yhteyden radoille. Turku–Helsinki-väli on osa ydinverkkokäytävää tälläkin hetkellä ja siten jo tukikelpoinen. Suomen liikenteen EU-tukien saanto on tähän mennessä ollut korkeintaan keskitasoa vertailukelpoisiin maihin verrattuna. Jos Suomella olisi tarjota merkittäviä hankkeita, tähän voitaisiin pyrkiä saamaan muutos. Suomen pitkät etäisyydet, vaikeat luonnonolosuhteet ja patoutunut rataverkon modernisoimistarve voisivat myös puoltaa parempien ratayhteyksien rahoittamista tuntuvin EU-tuin. EU-tuen määrä voisi jo uudella kaudella parhaimmillaan olla jopa runsaat 20 % rakentamiskustannuksista.

Kolmannen kiinnostavan rahoitusväylän voisi tarjota kiinteistökehittäminen. Malli voisi olla sellainen, että osakkeenomistajat siirtäisivät apporttina hankeyhtiölle esim. rakentamattomia/hyödyntämättömiä kiinteistöjä, joille sitten kaavoitettaisiin asuin- ja liikeraikentamista vaikkapa suuren ostos- ja asuinkeskuksen verran tai muussa kiinteistön arvoa nostavassa muodossa. Tällainen keskus voisi rakentua väylän päihin ja keskelle useaankin paikkaan riippuen olosuhteista. Jos hankeyhtiö omistaisi kiinteistökehittävät kiinteistöt, se voisi rahoittaa väylän rakentamiskustannuksia suoraan kiinteistöistä saamallaan myyntivoitoilla (mahdollisesti myös vuokratuloilla, ellei tähän josakin tilanteessa liity kilpailuongelmia). Väylän rahoittamiseen tähtäävässä ratkaisussa veroseuraamuksia voitaisiin pyrkiä minimoimaan lainsäädännöllisin erityisjärjestelyin, jos hankeyhtiön omistajia olisivat valtio ja kunnat. Hankeyhtiölle siirrettävien kiinteistöjen ei tarvitsisi välttämättä sijaita väylän läheisyydessä, mutta niillä tulisi olla merkittävä kehittämispotentiaali, mikäli ne sopivalla tavalla kaavoitetaan. Tässä mallissa siirrettäisiin julkiseen kiinteistöomistukseen kytkettävissä olevaa hyötyä maksimaalisesti tietyn väylän rakentamisen rahoittamiseen.

Valtion ja kuntien ohella jokin kolmas taho voisi olla väylähankkeen loppurahoittajana lähinnä kahdessa vaihtoehdossa:

- Hankkeesta merkittävästi hyötyvä yksityinen taho voisi olla halukas antamaan hankkeeseen rahoitusta. Joissakin olosuhteissa esim. jokin suuryritys voisi olla valmis maksamaan jonkin määrän kustannuksista, jos sillä panoksella olisi ratkaiseva merkitys väylän toteuttamiselle.
- Toinen ehkä useammin realisoituva mahdollisuus on löytää sijoittaja, joka on arvioimallaan tuotolla valmis sijoittamaan yhtiön omaan pääomaan. Sijoittajan omistusosuus yhtiöstä ja siten valmiista väylästä olisi suhteutettava kaikkien osapuolien oman pääoman ehtoisten panosten määriin. Osinkopolitiikasta olisi mahdollisesti jollakin tasolla sovittava omistajien kesken. Julkiset omistajat saattaisivat osana kokonaisuutta harkita myös osingoista luopumista han-

keyhtiössä esim. siinä tapauksessa, että joutuisivat ne itse käytännössä rahoittamaan (esim. valtio residuaalirahoittajana turvaamassa yhtiön jakokelpoista tulosta). Vain tapauskohtaisesti selviää, voidaanko löytää sellainen kokonaisuus, jossa valtion ja kunnan kannattaa hyväksyä vaihtoehtokustannustaan eli velanhoitokustannuksiaan korkeampi tuottotaso sijoittajalle saadakseen sijoittajan mukana yhtiöön erityistä asiantuntemusta ja tehokkuuteen kannustavaa omistajuutta ja voidakseen nopeuttaa hanketta. Mitä korkeammaksi tuottotaso nousisi, sitä järkevämpää hankeyhtiön residuaalirahoittajien (esim. valtion) olisi ottaa lainaa ja käyttää sama rahamäärä osinkojen maksun sijasta lainanhoitoon, jolloin omaisuuskin jää maksajille. Viime kädessä ratkaisut kolmannen tahon oman pääoman ehtoisen sijoituksen hyväksyttävyydestä puolin ja toisin on tehtävä huolellisen tapauskohtaisen punninnan tuloksena.

Se osuus hankkeen kustannuksista, mitä ei ole saatavissa mainituista muista lähteistä, on kuntien ja viime kädessä valtion maksettava. Kunnilla voi olla hankkeesta riippuen vaihteleva intressi osallistua hankkeen kustannuksiin suoralla rahoituksella, jos hanke tuottaisi kuntalaisille ja kunnalle merkittäviä hyötyjä esim. kiinteistöjen arvon nousuna ja lisääntyvinä verotuloina. Osana hankeyhtiön perustamisvaihetta ja myös hankeyhtiön toimintaa kunnat ja valtio voivat neuvotella ja sopia kuntien valmiudesta maksaa yhtiölle siirtoina omaan pääomaan osan väylän kustannuksista.

Puuttuvan osuuden kustannuksista maksaisi lopulta valtio. Valtio on maksanut lukuisien liikenneväylien kustannukset ja tässä suhteessa ei tapahtuisi mitään uutta. Hankeyhtiö olisi tekninen puite, jonka kautta valtio (ja myös kunnat) toimisi infrahankkeen toteuttamisessa ja rahoituksen kanavoinnissa.

Lähtökohtaisesti hankeyhtiön omistussuhteet olisivat neuvottelukysymys, mutta oletettavasti ne heijastelisivat arvioituja loppurahoitusosuuksia. Jos hankeyhtiö tarvitsee jossain vaiheessa oletettua enemmän oman pääoman panostuksia omistajilta, panostusten jakauma vastaa käytännössä omistussuhteita, ellei muusta jaosta sovita, jolloin myös omistussuhteita saatetaan haluta muuttaa tämän seurauksena. Näitä tilanteita varten olisi omistajien hyvä etukäteen sopia periaatteista.

Hankeyhtiö tarvitsee ainakin rakentamisaikana väliaikaista rahoitusta, koska mm. käyttömaksut kertyvät pitkän ajanjakson kuluessa ja myös esim. EU-tukien ja kiinteistökehityshyötyjen saaminen voi kestää kauan. Työryhmän näkemyksen mukaan suurten infrahankkeiden rahoittaminen yhtiömallilla tulisi toteuttaa siten, että minimoidaan lainarahoituksen kustannukset, ellei korkeampien kustannusten vastapainoksi saada niihin liittyen hyötyjä esim. sijoittajien asiantuntemuksen tai kannustinvaikutusten kautta. Pelkästään alhaisiin rahoituskustannuksiin pyrittäessä luonteva ratkaisu olisi, että yhtiön omistajina olisivat valtio ja kunnat, jotka pääomittaisivat yhtiötä ilman tuot-

tovaadetta. Valtio ja kunnat voisivat myös taata omistamansa yhtiön lainanottoa ainakin omistustensa suhteessa. Yhtiön lainanotolla ei kuitenkaan tällöinkään päästä aivan yhtä edulliseen rahoitukseen kuin talousarviorahoituksella, minkä vuoksi omistajat voisivat myös suoraan lainoittaa yhtiötä.

Investointihankkeiden toteuttamista koskevat päätökset on tehtävä osana valtiontalouden ja julkisen talouden kokonaistarkastelua ja siihen sopeutettua 12-vuotista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Siksi työryhmä ei ota kantaa yksittäisiin hankkeisiin. Työryhmän jätettyä raporttinsa valtion olisi arvioitava, halutaanko jokin merkittävä väylähanke (esim. nopean radan yhteys) ensinnäkin toteuttaa ja mitä mahdollisia hankevaihtoehtoja tällöin olisi otettava jatkovalmistelun ja osapuolineuvotteluiden kohteiksi ja valitaanko toteuttamistavaksi nimenomaan hankeyhtiömalli vai jokin muu vaihtoehtoinen malli. Tällainen päätös on luontevasti tehtävissä hallitusohjelman yhteydessä.

Jos hankeyhtiömallilla päätetään edetä, on liikenne- ja viestintäministeriön (ml. Väyläviraston), valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ja valtiovarainministeriön yhteistyöllä ja tarvittaessa sovittavalla työnjaolla valmistettava potentiaalisia hankkeita koskevat vaikutusarviot ja suunnittelutiedot, neuvoteltava alustavasti mahdollisten hankeyhtiön muiden osakkaiden ja rahoittajien kanssa sekä kootun perusteellisen aiheiston pohjalta tuotava valtioneuvoston päätettäväksi, minkä hankkeen osalta ja millä periaatteilla tulisi edetä. Tämän jälkeen on neuvoteltava sitovasti hankeyhtiön osakasrakenne ja osakassopimus sekä muut tarvittavat periaatteet ja perustettava hankeyhtiö, valmistettava tarvittava varautuminen valtionrahoitukseen (mm. kehys), haettava tarvittavat hallinnolliset luvat ja kaavamuutokset ja haettava mahdollisimman suuri EU-rahoitus hankkeelle. Näitä eri vaiheita voidaan ja pitääkin mahdollisuuksien mukaan toteuttaa yhtä aikaa ja limittäin. Koska työryhmä ei ole tarkastellut mitään tiettyä väylähanketta, prosessiin liittyvät seikat esitetään yleisinä huomioina ja niiden täsmällinen sisältö tarkentuu kussakin yksittäistapauksessa sen piirteiden pohjalta.

2 Näkökulmia liikennehankkeisiin liittyen

2.1 Liikennehankkeet ja talouden kasvu

Liikennehankkeita perustellaan keskeisesti hankkeeseen kytkeytyvillä taloudellisilla ja muilla hyödyillä. Liikennehankkeella voi olla suotuisia vaikutuksia esimerkiksi talouskasvun, asutuskeskusten ja kaupunkirakenteiden, ympäristön ja tulonjaon kehityksen kannalta.

Liikennehankkeesta syntyvien hyötyjen voidaan ajatella tulevan esiin pääosin kolmea vaikutuskanavaa pitkin. Ensinnäkin hanke muuttaa alueiden saavutettavuuteen liittyviä hintoja ja kustannuksia. Koska nämä hintavaikutukset kohdistuvat eri alueille eri tavoin, liikennehanke muuttaa alueiden saavutettavuuteen liittyviä suhteellisia hintoja, jolloin alueiden keskinäinen houkuttelevuus esimerkiksi taloudellisen toiminnan sijoittumisen näkökulmasta muuttuu. Toiseksi, liikennehanke muuttaa liikennetaloudellista käyttäytymistä. Hankkeella voi olla vaikutuksia esimerkiksi liikennemääriin, kuljetusvolyymeihin ja reittivalintoihin. Kolmanneksi, liikennehankkeen hyödyt voivat näkyä laajempina makrotaloudellisina vaikutuksina, kuten tuotannontekijöiden tuottavuuden nousuna, suurempana tuotantona, muutoksina kuluttajien kysynnässä ja erilaisten varallisuusesineiden, mukaan lukien maan ja tonttien, arvonmuutoksina.

Kuten millä tahansa muullakin investoinnilla, myös investoinnilla liikenneinfrastruktuuriin on potentiaali synnyttää taloudellisia tuottoja ja osaltaan lisätä tuottavuutta. Liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta syntyy välittömiä vaikutuksia rakennusalan kysyntään ja työllisyyteen, ja kerroinvaikutusten kautta myös muille toimialoille, ja edelleen bruttokansantuotteeseen. Nämä vaikutukset ovat kuitenkin seurausta liikennehankkeen toteutukseen liittyvistä ponnisteluista ja ovat siten luonteeltaan väliaikaisia.

Väliaikaisten vaikutusten lisäksi liikennehankkeilla voi olla pysyväisluonteisia vaikutuksia tuottavuuteen, minkä takia liikenneinvestoinnit voidaan nähdä yhtenä monista kasvutekijöistä pitkän aikavälin talouskasvun taustalla. Liikennehankkeen pysyväisluonteiset kasvuvaiikutukset kumpuavat viime kädessä hyödyistä, joita liikennehanke synnyttää liikenteen käyttäjille. Näissä hyödyissä on kyse saavutettavuuteen liittyvistä matka-aika- ja kuljetuskustannussäästöistä, joiden toteutuminen nostaa tuottavuutta koko talouden tasolla. Liikenneinvestoinnilla voi myös olla niin kutsuttuja laajempia taloudellisia ja muita vaikutuksia, jotka ilmenevät liikennehankkeesta talouteen ja yhteis-

kuntaan läikkyvinä ulkoishyötyinä ja -haittoina. Uusi liikenneyhteys voi esimerkiksi parantaa uusien yritysten toimintaedellytyksiä ja siten uuden tuotannon syntymistä, mikä puolestaan voi lisätä tuottavuutta muualla taloudessa.

Toimivaa liikenneinfrastruktuuria voidaan pitää välttämättömänä pitkän aikavälin talouskasvun kannalta. Muun muassa tähän liittyen parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioiva työryhmä on kiinnittänyt huomiota liikenneverkon ylläpitoon ja kehittämistarpeisiin. Vaikeampi kysymys vastata sen sijaan on, kuinka paljon liikenneinfrastruktuuria kulloinkin tarvitaan talouskasvun edistämiseksi ja missä nämä tarpeet sijaitsevat. Osaltaan tämä kysymys kytkeytyy siihen, että liikenneinfrastruktuuri ja siihen tehtävät lisäpanostukset tarvitsevat muita kasvutekijöitä rinnalleen, jotta talouskasvun vauhdittaminen olisi mahdollista. Se, että liikkuminen paikasta toiseen sujuu nopeammin, mukavammin ja turvallisemmin, ei yksistään tee taloudenpitäjistä luovempia tai tuottavampia. Myös muiden kasvutekijöiden on oltava kunnossa ja taloudenpitäjien kyettävä hyödyntämään uutta liikenneinfrastruktuuria.

Liikennehankkeet ovat kasvupotentiaaliltaan erilaisia. Osa liikennehankkeista voi jopa hidastaa kasvua, jos liikennehankkeeseen sidotut varat olisivat olleet talouskasvun kannalta paremmassa käytössä jossakin muussa käyttökohteessa. Olennainen kysymys liikennehankkeiden kasvuvaiikutusten kannalta onkin liikennehankkeen kannattavuus eli se, miten liikennehankkeesta syntyvät hyödyt suhteutuvat hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin. Vain osa liikennehankkeista on siinä mielessä kannattavia, että niistä syntyvät hyödyt riittävät kattamaan hankkeen vaihtoehtoiskustannuksen. Vaihtoehtoiskustannuksella tarkoitetaan hyödyn menetystä siitä, että liikennehankkeeseen sidottuja varoja ei käytetty parhaaseen mahdolliseen vaihtoehtoiseen hyötyjä tuottavaan käyttötarkoitukseen.

Vaikka on tunnistettu erilaisia vaikutuskanavia, joita pitkin liikennehankkeet vaikuttavat tuottavuuteen ja kasvuun, liikennehankkeiden tuottamien tuottavuus- ja kasvuhyötyjen tunnistaminen ja suuruuden arviointi yksittäisten liikennehankkeiden tasolla on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Eräs arviointia hankaloittava seikka on liikenneinfrastruktuurin verkostomaisuus. Verkostomaisuuden takia yksittäisellä liikennehankkeella on lähtökohtaisesti vaikutuksia koko liikenneverkkoon ja myös eri liikennemuotojen suhteelliseen edullisuuteen. Liikennehankkeen kannattavuus riippuu myös siitä, kuinka hyvin jo olemassa oleva liikenneinfrastruktuuri vastaa nykyisiin ja tuleviin kansalaisten ja yritysten liikennetarpeisiin. Jotta liikennehankkeesta saatava nettohyöty olisi suuri, uuden liikennehankkeen pitäisi poistaa jonkinlainen merkittävä liikenteellinen pullonkaula, jonka seurauksena syntyy huomattavia matka-aika- ja kustannussäästöjä suurelle käyttäjäjoukolle. Jos liikenneverkko on taas hyvässä kunnossa ja on valmiiksi olemassa hyviä vaihtoehtoisia reittejä tai keinoja liikkua paikasta toiseen, liikenteellinen pullonkaula on pieni. Tällöin uutta investointia liikenneverkkoon ei vält-

tämättä kannata tehdä ottaen huomioon sen kustannukset. Myös investoinnin laajuudella ja laadulla on merkitystä investoinnin kannattavuuden kannalta. Esimerkiksi sillä, onko investoinnissa kyse tie- vai ratayhteyden rakentamisesta, on merkitystä sekä hankkeen kustannusten että siitä saatavien hyötyjen kannalta.

Liikennehankkeiden kannattavuutta arvioidaan hyöty-kustannusanalyysin keinoin. Se on standardoitu tapa arvioida hankkeen rakentamis- ja käyttökustannusten suhdetta matka-ajassa, matkustusmukavuudessa, ajoneuvojen käyttökustannuksissa, liikenneonnettomuuksissa, melussa ja päästöissä tapahtuvien muutosten rahassa mitattaviin hyötyihin. Eri maissa laadittujen kannattavuuslaskelmien perusteella tiedetään, että liikennehankkeiden kannattavuus voi vaihdella merkittävästi hankkeesta toiseen, hankkeelle laskettuna yhteiskunnallisena tuotto prosenttina mitattuna jopa useita kymmeniä prosenttiyksiköjä. Arvio liikennehankkeen kannattavuudesta laaditaan ennen hankkeen aloittamispäätöstä. Hankkeen kannattavuutta on perusteltua arvioida, kun hanke on valmistunut, ja on tietoa, kuinka paljon uutta liikenneinfrastruktuuria hyödynnetään.

Hyöty-kustannusanalyysin näkökulmasta yhteiskunnan kannattaisi toteuttaa vain hankkeita, joiden yhteiskuntataloudellinen hyötykustannusarvo on vähintään 1,00. Vähintään 1,00 suuruinen tunnusluku analyysissä merkitsee sitä, että hankkeen nettonykyarvo on arvioitu positiiviseksi. Hankkeet kannattaa toteuttaa paremmuusjärjestyksessä siten, että ensin tehdään suuremman suhdeluvun hankkeet ja vasta sitten pienemmän. Hyöty-kustannusanalyysi pyrkii selvittämään, onko hanke yhteiskunnan kannalta edullinen. Se ei vastaa kysymykseen, onko liikennehanke liiketaloudellisessa mielessä kannattava. Esimerkiksi matka-ajan ja matkustusmukavuuden hyödyt saattavat jakautua siten, että käyttömaksuilla ei pystytä kattamaan liikennehankkeen kustannusta, vaikka hankkeen hyöty-kustannusarvo olisi yli 1. On myös huomattava, että vaikka hankkeen hyöty-kustannusarvo olisi yli 1, se ei vielä yksistään tarkoita sitä, että hanke olisi syytä toteuttaa, koska samalla panoksella saatettaisiin saada jostakin muusta käyttökohteesta suurempi hyöty (vrt. hankkeen ns. vaihtoehtoiskustannus).

Arvioitaessa liikennehankkeiden kannattavuutta tulee pyrkiä siihen, että arvioinnissa otetaan huomioon liikennehankkeista syntyvät laajemmat taloudelliset vaikutukset. Laajempia taloudellisia vaikutuksia voi ilmetä yritysten tuottavuudessa, työmarkkinoilla, hyödykemarkkinoilla sekä maa- ja asuntomarkkinoilla. Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset lähes poikkeuksetta mielletään myönteiseksi, mutta poissuljettua ei ole, etteikö niillä voisi myös olla laajempia kielteisiä vaikutuksia. Vaikka laajemmat taloudelliset vaikutukset olisivat kokonaisuutena positiivisia, ne voivat jakautua niin, että jotkut alueet hyötyvät toisten kärsiessä.

Olennainen kysymys laajempien taloudellisten vaikutusten suhteen on niiden koko suhteessa hyöty-kustannusanalyysissä huomioon otettuihin vaikutuksiin. Laajempien

taloudellisten vaikutusten arviointiin ei ole olemassa yleisesti vakiintunutta käytäntöä. Tutkimuskirjallisuudessa vallitsee erilaisia käsityksiä vaikutusten suuruudesta sekä siitä, missä määrin nämä vaikutukset on otettu huomioon hyöty-kustannusanalyysissä (tyypillisesti kuluttajan hyödyssä). Laaja yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että laajemmat taloudelliset vaikutukset ovat positiivisesti korreloituneita suorien liikennetaloudellisten vaikutusten kanssa.

Laajempia taloudellisia vaikutuksia koskevan arvioinnin toteuttaminen luotettavasti ja ottaminen osaksi hankkeiden hyötyjä ja kustannuksia mittaavia hankearviointeja edellyttää aihepiiriä koskevan tutkimusperustan vahvistamista ja hankearviointimenetelmien kehittämistä tutkimustiedon pohjalta.

Keskeinen mutta vaikea osa myös liikennehankkeiden arvioinnissa on tulevaisuuden ennustamisen epävarmuus. Mitä suurempia satsauksia tehdään ja mitä pitemmäksi käyttöajaksi ne on tarkoitettu, sitä luotettavammin pitäisi pystyä ennakoimaan, pyssykö toimintaympäristö sellaisena, että hanke on perusteltu koko sen käyttöajan. Jos tekniset innovaatiot, liiketaloudellisen kannattavuuden heilahdukset, yhteiskunnan uudet vaatimukset tai muut isot muutostekijät mullistaisivat totuttuja prioriteetteja ja käytäytymistapoja, jokin mittava väyläratkaisu voisikin osoittautua lopulta harha-askeleeksi. Matkustajaliikenteen osalta voi asettaa kysymyksen esim. siten, että kuljetaanko 20 tai 40 tai 60 vuoden kuluttua edelleen ratoja ja moottoriteitä pitkin vai onko silloin käytössä joitakin aivan uudenlaisen tekniikan menetelmiä (huippunopeita hyperloop-konseptin tapaisia, putkessa kulkevia tms. aivan uudenlaisen tekniikan ratkaisuja)? Jos muutos olisi näköpiirissä, tämä vaikuttaisi suurten perinteiseen tekniikkaan tehtävien sijoitusten järkevyyteen.

Hyöty-kustannus-analyysi ym. edellä tarkoitettu arviointi katsoo väylähanketta ensisijaisesti kuitenkin siltä kannalta, tulisiko hankkeeseen käyttää valtion ja kuntien julkisia varoja. Jos hanke sen sijaan toteutettaisiin puhtaasti yksityisin varoin (ml. vapaaehtoisin käyttömaksuin), sitä ei yleensä ole tarpeen julkisen sektorin puolelta torjua, vaikka se ei em. tarkastelujen valossa täyttäisikään yhteiskunnallisia hyötyvaatimuksia yms.

2.2 Liikennehankkeet ja päästöjen vähentäminen

Liikennehankkeella on mahdollista vähentää päästöjä liikennesektorilla. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että liikennettä siirtyy hankkeen takia suurempipäästöisistä kulkumuodoista vähäpäästöisempiin. Esimerkiksi investoinneilla sähköistettyyn rautatieverkkoon voidaan vähentää liikenteen päästöjä silloin, kun hankkeen seurauksena

syntyvä raideliikenteen kasvu tulee fossiilisia polttoaineita käyttävästä tieliikenteestä. Keskeinen tekijä tämän päästöjä vähentävän siirtymän taustalla on se, että raideliikenteessä käytettävän sähkön tuotannosta osa tuotetaan uusiutuvalla energialla, jolloin sähkön tuotannosta aiheutuu vähemmän päästöjä kuin tieliikenteen fossiilisten polttoaineiden käytöstä.

Päästövähennysvaikutukset ovat liikennehankkeita. Paljon riippuu siitä, kuinka paljon liikennettä siirtyy hankkeen takia vähäpäästöisempiin kulkutapoihin ja mikä näiden kulkumuotojen välinen päästöero on. Liikennehankkeen päästövähennysvaikutuksia arvioitaessa on otettava myös huomioon, että liikennehankkeilla on vaikutusta liikennesuoritteeseen, jonka kasvulla on päästöjä lisäävä vaikutus, jos kasvu kohdistuu päästöjä aiheuttavaan liikennesuoritteeseen. Tästä näkökulmasta keskeistä on, että liikenneinvestoinnit kohdentuvat vähäpäästöisen eikä suuripäästöisen liikkumisen edistämiseen¹.

Myös liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta aiheutuu päästöjä. Nämä rakentamisaikaiset päästöt voivat olla joissain tapauksissa suuria verrattuna vuotuisiin päästövähennysshyötyihin. Näin on erityisesti silloin, kun kyse on rakennusaikaisilta päästövaikutuksiltaan päästöintensiivisestä liikennehankkeesta, jonka seurauksena tapahtuva siirtymä suuripäästöisestä liikenteestä vähäpäästöiseen liikenteeseen jää pieneksi. Tällöin liikenneyhteyden muuttumisessa päästöjen vähentämismielessä nettopositiviseksi voi kestää pitkänkin aikaa. Hankkeen päästövaikutuksia on kuitenkin hyvä tarkastella myös vaihtoehtoiskustannuksen näkökulmasta. Aiheellinen kysymys tästä näkökulmasta on, olisiko hankkeeseen sidotut resurssit käytetty vähemmän vai enemmän päästöjä aiheuttavaan muuhun hankkeeseen, jos liikennehanketta ei olisi toteutettu.

Liikennehanke voi vähentää päästöjä myös luomalla edellytyksiä maankäytön kehittämiseksi ja tätä kautta yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle. Tämä vaikutus syntyy alueiden ja kohteiden saavutettavuuteen liittyvien suhteellisten hintojen muutoksen kautta. Esimerkiksi nopean liikenneyhteyden rakentaminen keskuskuntien välille muuttaa saavutettavuuteen liittyviä suhteellisia hintoja keskuskuntien eduksi hajautuneemman asutuksen alueiden kustannuksella, jolloin kannustimet sijoittautua uuden nopean liikenneyhteyden varrella oleviin keskuskuntiin ja muihin liikenteellisiin risteyskohtiin vahvistuvat. Tämä puolestaan luo edellytyksiä yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle, jolla voidaan pitkässä juoksussa saavuttaa merkittäviä liikenteen päästövähennyksiä,

¹ Liikenteen päästövähennystoimia on kartoitettu laajemmin liikenteen ilmastopolitiikan työryhmän loppuraportissa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2018.

sillä tiiviissä yhdyskuntarakenteessa päästöjä aiheuttaville kulkumuodoille, kuten yksityisautoilulle, on olemassa realistisia ja kilpailukykyisiä vähäpäästöisiä liikkumisvaihtoehtoja, esimerkiksi joukkoliikenne, kävely tai pyöräily.

Tiiviskään yhdyskuntarakenne ei kuitenkaan vähennä liikenteen päästöjä, jos liikenneinfrastruktuuria rakennetaan suuripäästöisen liikkumisen ehdoilla. Liikenneinvestointeja koskevan fokuksen tulee olla vähäpäästöisten liikkumismuotojen käyttöä edistävissä investoinneissa myös tiivistyvän yhdyskuntarakenteen kontekstissa. Hankeyhtiömallilla tällaisten vähäpäästöisten liikenneinvestointien toteutumista on mahdollista tarvittaessa edistää.

2.3 Nykyinen infrainvestointien rahoitus

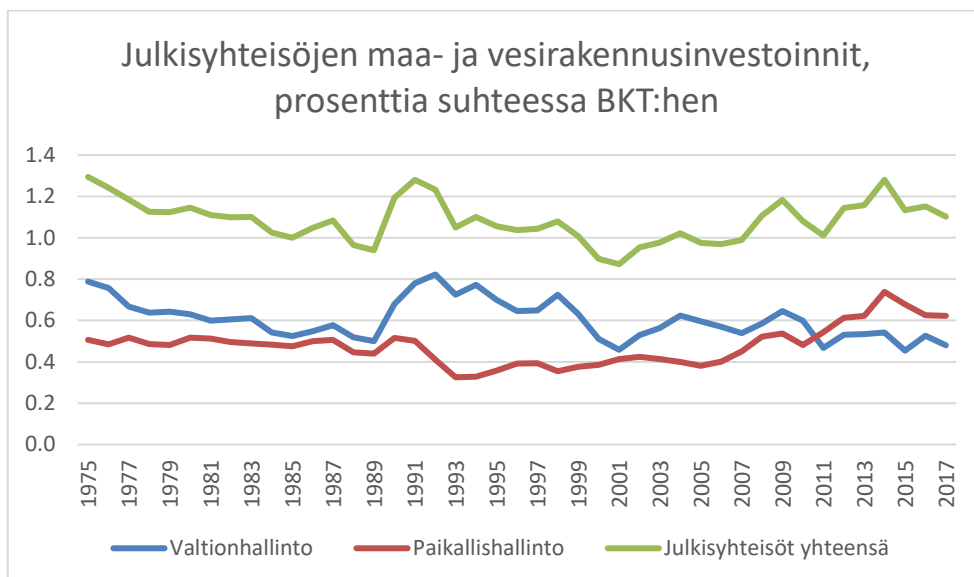
Valtion talousarvion määrärahat ovat vuonna 2019 suunnilleen 55,3 mrd. euroa ja tulot 53,9 mrd. euroa. Vuodelle 2019 on liikenne- ja viestintäministeriölle varattu yhteensä 2,8 mrd. euroa, josta liikenneverkkoon 1,6 mrd. euroa. Kuluvalle hallituskaudella liikenteen rahoitukseen on osoitettu lisäystä korjausvelan vähentämiseksi yhteensä liki 1 mrd. euroa. Liikenneverkkoihin on hallituskaudella osoitettu myös säästöjä, jotka ovat yhteensä 180 milj. euroa.

Infrahankkeita rahoitetaan budjetista useammalta momentilta (perusväylänpito, investoinnit ja elinkaarihankkeet). Elinkaarihankemomentilta rahoitetaan valtion PPP-mallilla toteutettuja tiehankkeita. Muutoin infrainvestointihankkeet on toteutettu pääsääntöisesti valtion suoralla budjettirahoituksella. Satunnaisesti hankkeiden toteuttamista on aiennettu, mikäli kunnat tai muut hyötyjät ovat osallistuneet hankkeiden rahoitukseen. Kuntien osallistumisesta hankkeiden rahoittamiseen on sovittu hankekohtaisesti.

Kuntien ja kuntayhtymien bruttomenojen (toimintamenot, korkomenot ja investointimenot) arvioidaan olevan noin 43,6 mrd. euroa vuonna 2019, josta bruttoinvestointien arvioidaan olevan 4,8 mrd. euroa. Bruttoinvestoinneista noin viidennes oli vuonna 2017 liikenneväyläinvestointeja. Lisäksi kunnat ovat toteuttaneet investointihankkeita yhtiömuotoisena (esim. Länsimetro ja Tampereen raitiotie). Kuntien ja kuntayhtymien investointimenot ovat pysyneet kuluvalle vuosikymmenen ajan historiaan nähden korkealla tasolla. Kuntatalouden yhteenlasketun lainakannan arvioidaan olevan lähes 20 mrd. euroa vuonna 2019.

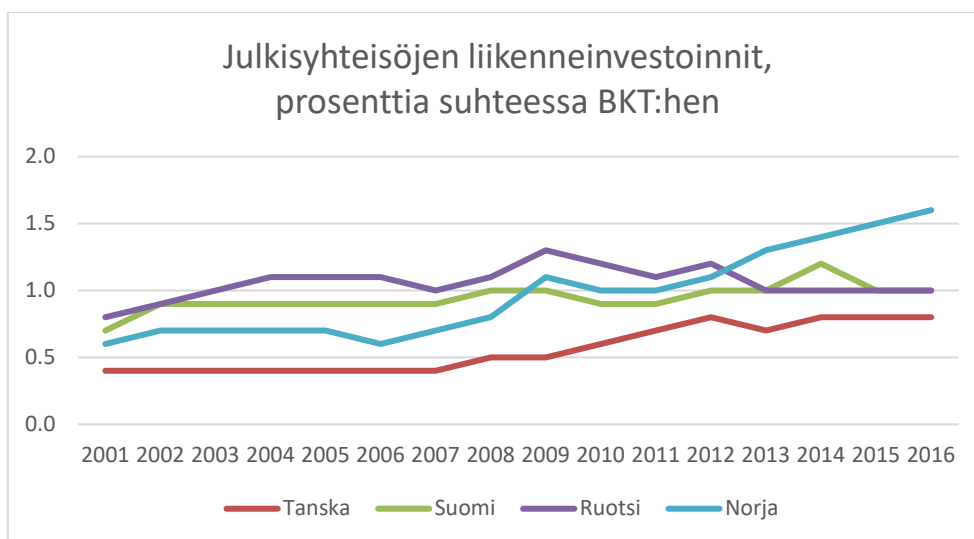
Kansantalouden tilinpidon käsittein valtiontalouden alijäämän arvioidaan olevan vuonna 2019 0,7 % ja paikallishallinnon alijäämän 0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2019 koko julkisen talouden arvioidaan olevan lievästi alijäämäinen, 0,4 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden velan arvioidaan olevan 58,4 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019.

Pitkällä aikavälillä infrainvestointien kehittymistä on relevanttia seurata Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon aikasarjoista. Kansantalouden tilinpidon mukaan julkisyhteisöjen maa- ja vesirakentamisen investoinnit suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat pysyneet melko vakaina 1970-luvulta lähtien.



KUVIO: Julkisyhteisöjen maa- ja vesirakennusinvestoinnit (pl. maanparannukset) vuosina 1975-2017, prosenttia suhteessa BKT:hen. Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

Kansainvälinen vertailu onnistuu esimerkiksi julkisyhteisöjen tehtävittäisten menojen (COFOG, Classification of the Functions of Government) avulla. Kun menoista valitaan liikenteeseen kohdistuneet investoinnit, nähdään esimerkiksi, että viime vuosina Suomen ja Ruotsin liikenneinvestoinnit (BKT:hen suhteutettuina) ovat olleet hyvin lähellä toisiaan.



KUVIO: Julkisyhteisöjen liikenteeseen kohdistuneet investointimenot vuosina 2001-2016, prosenttia suhteessa BKT:hen. Lähde: General government expenditure by function (COFOG), Eurostat.

Liikenteen rahoitustasosta seuraavalla hallituskaudella päätetään viimeistään seuraavan hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä syksyllä 2019, kun hallitus päättää vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmasta.

Julkisen talouden suunnitelman puitteissa on tarkoitus toteuttaa uutta 12-vuotista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, josta säädettiin laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (laki 572/2018 vp). Seuraavalla hallituskaudella liikenne- ja viestintäministeriön on tarkoitus valmistella parlamentarisessa ohjauksessa ensimmäinen valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

3 Väylähankkeen loppurahoittajat

3.1 Julkisen talouden rajallinen rahoituskyky

Valtio on maksanut valtaosan valtakunnallisten infrahankkeiden kuluista. Muiden maksajien, lähinnä EU:n ja kuntien, osuudet ovat olleet rajallisia. Pieni osa valtion kuluista on voitu kattaa ratamaksuin.

Valtion odotetaan myös jatkossa vastaavan valtaosin suurten hankkeiden kuluista. Jos tähän voitaisiin saada muutos, hankkeiden toteutusedellytykset paranisivat. Valtion edellytykset osoittaa rahoitusta ovat rajoittuneet. Valtion velkaantuminen lisääntyi voimakkaasti ns. rahoituslaman jälkeen. Viime vuosina velkaantuminen on alentunut hitaasti. Ennusteiden mukaan velkaantuminen on kääntymässä nousuun 2020-luvun puolivälin jälkeen. Velkaantumispainetta lisää erityisesti huoltosuhteen heikkeneminen mm. suurten ikäluokkien jäätyä eläkkeelle.

Valtion velkaantumispaineita lisäävät myös mm. mittavat puolustusmateriaalihankinnat. Säästövuosien jälkeen on kertynyt paineita lisätä valtion panostuksia monilla yhteiskunnan lohkoilla: sosiaaliturvan etuuksissa, koulutuksen eri asteilla, tutkimustoiminnassa, kehitysyhteistyössä, sisäisen turvallisuuden tehtävissä, maatalouden tuissa, asuntotuotannon tuissa jne.

Ei voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että maailmantaloudessa tulee lähivuosina uusi lamakausi. Maailmantalouden tila heijastuu Suomeen voimakkaasti, ja esim. viime laman jäljiltä Suomella oli muita maita suurempia ongelmia nousta tukevasti jaloilleen. Lamakaudet näyttävät iskevän rajusti valtion verokertymiin ja ajavan valtiontalouden tuntuvasti alijäämäiseksi pitkäksi aikaa. Viime laman jäljiltä valtion velkaantumista ei ole saatu painettua läheskään yhtä alas kuin se oli rahoituslaman alkaessa. Siten valtiontalouden lähtökohdat uuden laman kohtaamiseen ovat tässä suhteessa heikommat.

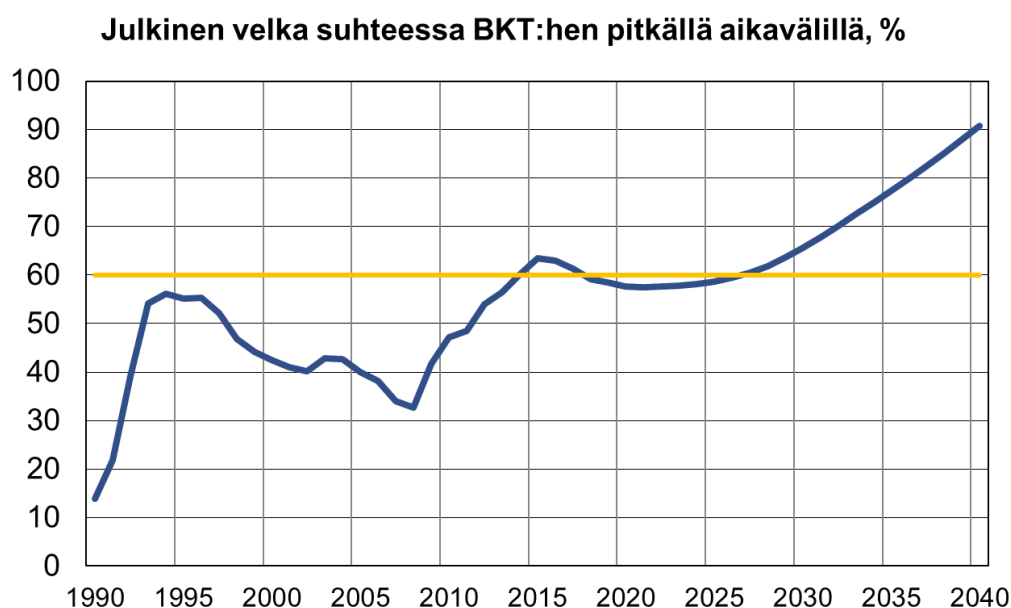
Maakunta- ja soteuudistuksen eräänä tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kantokykyä. Toistaiseksi on kuitenkin epävarmaa, missä määrin ja millä aikataululla tässä tavoitteessa onnistutaan. On myös mahdollista, että valtio joutuu osoittamaan rahoitusta maakunnille aiottua enemmän.

Myös kuntatalouden tila heikkeni voimakkaasti vuoden 2008 jälkeisessä kaksoistaantumassa. Sen jälkeen kuntatalouden tila on kohdentunut, kun kunnat ja kuntayhtymät

ovat tehostaneet toimintaansa ja toimintamenojen kasvu on ollut vaimeaa. Myös kuntien asema on kuitenkin haavoittuvainen, jos suhdanteet kääntyvät jyrkkään laskuun ja kasvu lakkaa. Lisäksi kuntien antamien takausten määrä on lisääntynyt voimakkaasti, mikä on lisännyt osaltaan kuntatalouteen kohdistuvia riskejä. Kuntien mahdollinen nopea velkaantuminen heikon talouskehityksen aikana saattaa heijastua myös paineisiin lisätä valtionapua.

Vaikka maakunta- ja sote-uudistus siirtää terveydenhoito- ja hoivamenojen kasvupaineen maakuntiin ja valtion rahoitusvastuulle, kohdistuu kuntatalouteen edelleen menopaineita erityisesti investointien osalta. Kuntien ja kuntayhtymien nykyisen rakennuskannan kunnossapito edellyttää mittavia korjausinvestointeja. Lisäksi kasvukeskuksissa palvelujen ja infrastruktuurin laajentaminen kasvattavat investointimenoja. Jos käyttötalouden tulot eivät riitä investointien rahoittamiseen, kunnat joutuvat rahoittamaan investointeja ainakin osittain velalla.

Vaikka suuria infrahankkeita haluttaisiin toteuttaa useita ja mieluummin aikaisemmin kuin myöhemmin, julkisen talouden tila ja näkymät asettavat rajoitteita kyvyille vastata hankkeiden rahoituksesta. Vastuiden lykkääminen tulevaisuuteen ei asiassa ratkaisevasti auta, koska ns. tulevien sukupolvien rahoitusvastuut ovat muutenkin lisääntymässä mm. epäedullisen ikärakenteen seurauksena. Ei ole näköpiirissä sellaista vaihetta, jolloin nyt päätettävien uusien kustannusvastuiden maksaminen olisi helpompaa kuin nykyisin.

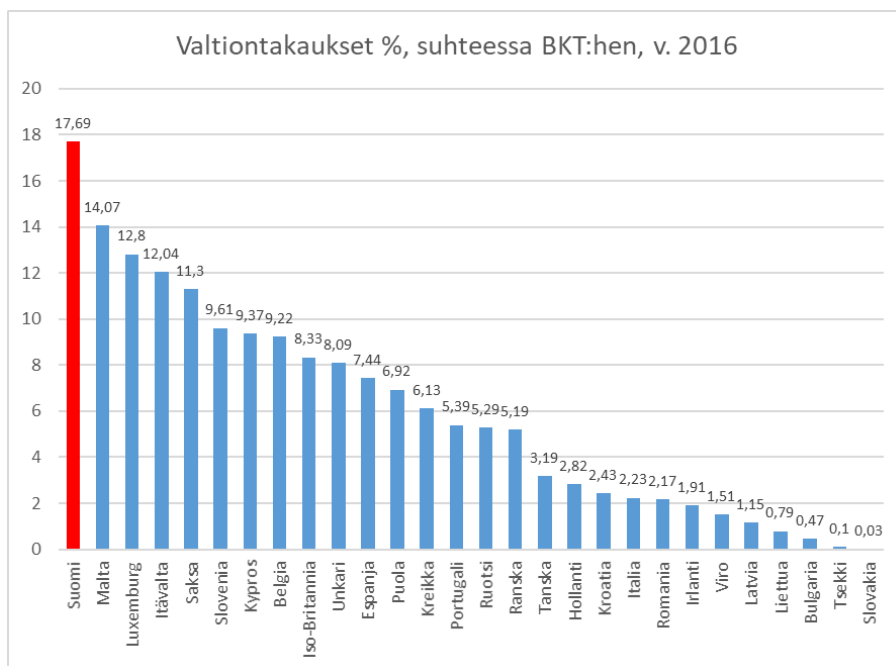


KUVIO: Julkinen velka pitkällä aikavälillä, prosenttia suhteessa BKT:hen.

Mitä enemmän suuren infrahankkeen kustannuksista voidaan kattaa muiden kuin valtion toimesta, sitä pienempi on valtiolle hankkeesta koituva rasitus ja sitä enemmän, nopeammin ja suurempia hankkeita voidaan valtion osarahoituksella toteuttaa. Tästä syystä kannattaa pyrkiä venyttämään muiden rahoituslähteiden osuutta kunkin hankkeen loppurahoittajana.

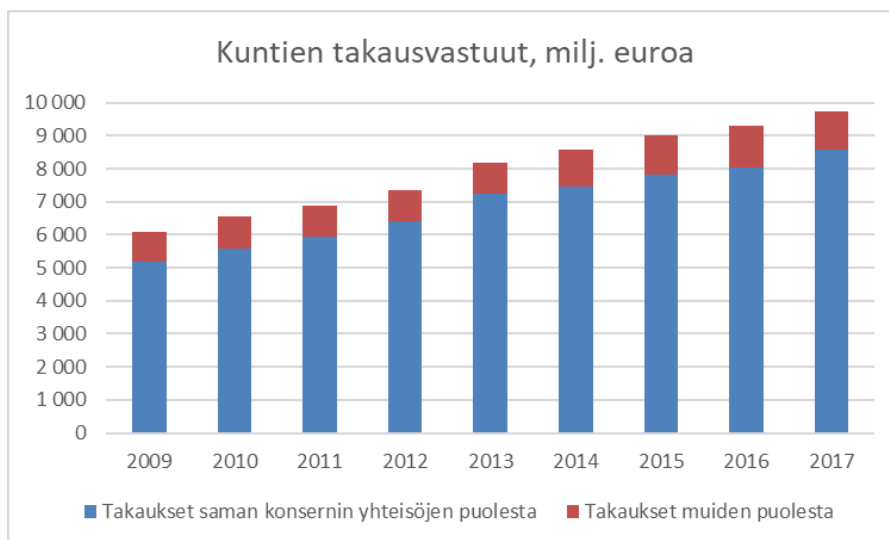
Myöskään kuntien rahoituksen merkittävä lisääminen ei ole kestävä ratkaisu, koska kysymys on viime kädessä kuntien veronmaksajien rahoitusvastuiden lisäämisestä. Lisäksi kuntien taloudessa ei ole samanlaisia jouston edellytyksiä kuin valtiontaloudessa.

Julkisella taloudella on suorien taloudellisten vastuiden, kuten velan, lisäksi epäsuoria vastuita. Epäsuoria, ehdollisia vastuita ovat esimerkiksi valtion ja kuntien antamat takaukset. Valtiontakausten ja -takuiden kanta on kasvanut viime vuosina nopeasti. Eurooppalaisessa vertailussa Suomen valtiontakaukset olivat vuonna 2016 suurimmat, kun takauskanta suhteutetaan BKT:hen. Valtaosa valtion takausvastuista liittyy vieraanrahoitukseen ja valtion asuntorahastoon.



KUVIO: Valtion takausvastuut vuonna 2016, prosenttia suhteessa BKT:hen. Lähde: Eurostat.

Myös kuntien takauskanta on kasvanut tasaisesti. Siitä, mitä toimialoja kuntien takaukset koskevat, ei ole saatavilla koottua tilastotietoa. Tiedossa on kuitenkin, että liki 90 % kuntien takauksista on myönnetty kunnan konserniin kuuluville yhteisöille.



KUVIO: Kuntien takausvastuut vuosina 2009–2017, miljoonaa euroa. Lähde: Tilastokeskus.

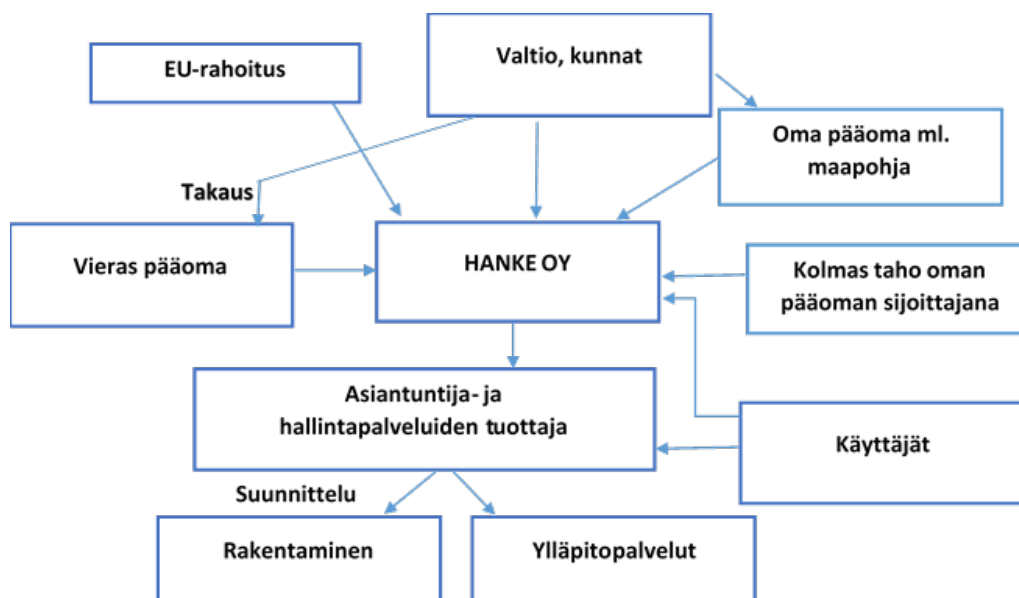
Johtopäätöksenä olisi järkevää pyrkiä maksimoimaan sellaisten rahoituslähteiden panokset, jotka eivät ennen tai myöhemmin kierry valtion tai kuntien veronmaksajien maksettaviksi. Tällaisia infrahankkeisiin soveltuvia loppurahoituslähteitä ovat

- käyttäjämaksut
- EU:n tuki
- kiinteistökehittämisellä saatava arvonnousu
- yksityisen hyötyjän osuus
- omaan pääomaan sijoittavan osuus



KUVIO: Hankkeen loppurahoittajat.

Yksittäistä suurta infrahanketta toteuttamaan voidaan perustaa osakeyhtiö (ns. hankeyhtiö). Infrahanketta toteuttava hankeyhtiö voi hyödyntää kaikkia em. loppurahoituslähteitä. Kunkin hankkeen osalta on tapauskohtaisesti arvioitava ja neuvoteltava loppurahoituslähteiden yhdistelmä. Mitään yhden koon paitaa ei ole syytä pyrkiä tarjoamaan. Sen sijaan voidaan hahmotella niitä näkökohtia, joiden avulla lopullinen rahoitusvastuiden jakauma on mahdollista kussakin hankkeessa hakea.



KUVIO: Hankeyhtiön rahoitus- ja rahavirrat.

Tarjottaessa uusia rahoituslähteitä julkisessa keskustelussa usein tarkoitetaan sijoittajatahoja, jotka antaisivat vieraan pääoman ehtoista rahoitusta. Kysymys ei siis näissä

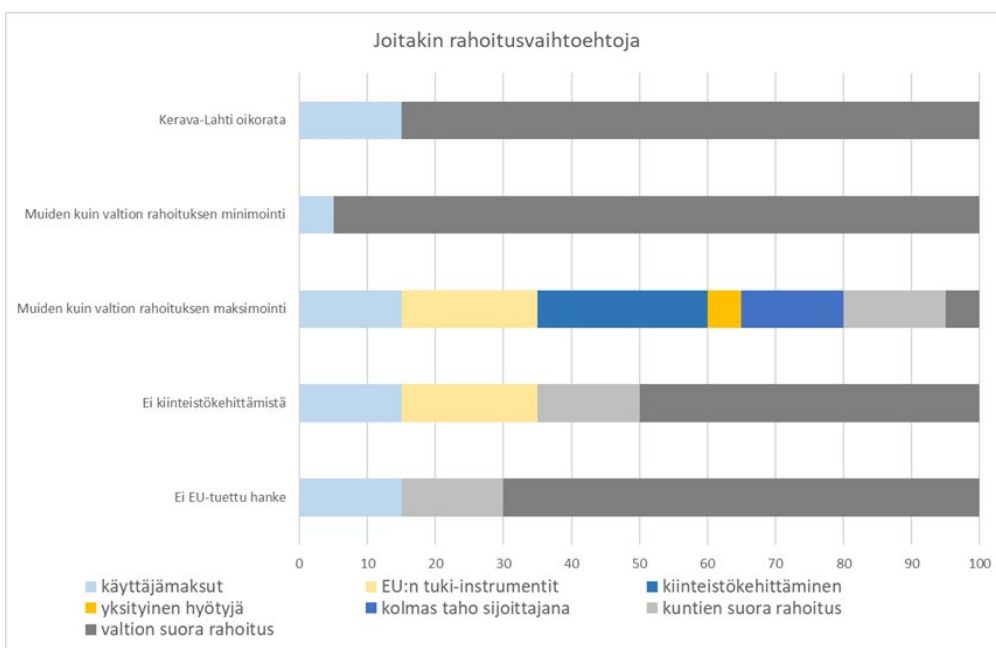
tapauksissa olisi ns. loppurahoittajan roolista eli oman pääoman sijoituksesta vaan sijoituksesta, jonka takaisinmaksua korkoineen edellytettäisiin varsinaiselta loppurahoittajalta, joka useimmiten olisi julkinen sektori ja siellä lähinnä valtio eli valtion veronmaksajat. Tällaisessa asetelmassa olisi asiallisesti kysymys valtion velkaantumisesta eikä infrahankkeen valtion ulkopuolisesta rahoituslähteestä. Jos valtio on infrahankkeen loppurahoittaja, valtion kannattaa lähtökohtaisesti ottaa velkansa kilpailuttamalla valtiolle mahdollisimman edullisilla ehdoilla. Valtiolla ei ole nykyoloissa ongelmia saada markkinoilta edullista velkarahaa, ja tiettyjen lainarahoittajatahojen ehdottaminen valtiolle ei ole tältä kannalta erityisen hyödyllistä. Tilanne on toinen, jos sijoittajataho on kiinnostunut sijoittamaan nimenomaan yhtiön omaan pääomaan vailla takaisinmaksutakuuta. Tällöin keskeinen kysymys on, millaista osaamista ja tehokkuusimpulsseja muut osakkaat arvioivat sijoittajien yhtiöön tuovan ja millaisen tuottotason sijoittaja arvioi osakkeiden antavan ottaen huomioon osakkaiden väliset sopimukset.

Alla olevassa taulukossa on haarukoitu loppurahoituslähteiden potentiaalisia osuuksia. Taulukko pyrkii konkretisoimaan sitä palapeliä, jonka rakentamisesta kussakin hankkeessa olisi kysymys. Taulukolla ei pyritä asettamaan mitään rajoja eri lähteiden osuuksille, vaan jonkin lähteen osuus voi hyvin toteutua yksittäistapauksessa haarukan ulkopuolella.

TAULUKKO: Arvioita loppurahoittajien potentiaalisista osuuksista

Loppurahoittajat	Rahoitus- osuus vähintään, %	Rahoitus- osuus, enintään, %
Käyttäjämaksut	5	15
EU-tuki	0	20
Kiinteistökehittäminen	0	25
Yksityinen hyötyjä	0	5
Kolmas taho oman pääoman ehtoisena sijoittajana	0	15
Kuntien suora rahoitus	0	15
Yhteensä	5	95
Valtion suora rahoitus, kun valtion maksuerä on residuaalierä	95	5

Alla olevassa kuviossa on esitetty loppurahoituslähteet graafisesti. Kunkin tulevaisuudessa toteutettavaksi suunniteltavan konkreettisen hankkeen osalta on hyödyllistä pyrkiä ratkaisemaan tämän kuvion muoto. Kun se selviää ja sitä tukevat prosessit (yhtiön taloudellinen mallinnus, normimuutokset, hakemukset, alustavat sopimukset jne.) on valmisteltu ja laitettu liikkeelle, hankkeen kehikko on uskottavasti olemassa ja sen toteutettavuus valtion ja kuntien kannalta ratkaistavissa.



KUVIO: Esimerkkejä hankkeiden loppurahoittajien osuuksista, %, kuvitteellisia vaihtoehtoja.

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi mainittuihin rahoituslähteisiin liittyviä seikkoja.

3.2 Käyttäjämaksut

Hankeyhtiö (tai valtio) voisi kilpailuttaa junaliikenteen harjoittamisoikeudet hankeyhtiön rakennuttamalla väylällä. Liikenteenharjoittajia voisi olla useampia ja kilpailutuksen perusteella määräytyisivät hankeyhtiölle tulevat maksut. Liikenteenharjoittajien kanssa sovitut maksut voisivat sisältää kiinteitä perusmaksuja ja liikenteen volyymiin ja sitä kautta toiminnan kannattavuuteen liittyviä vaihtuvia maksuja. On mahdollista, että tällaista toimintamallia ei pystytä sovittamaan nykyisen ratamaksusääntelyn puitteisiin. Sääntelyä olisi pyrittävä muuttamaan niin, että se ei asettaisi esteitä järkevälle kilpailuttamiselle. Ainakin kansallisessa sääntelyvallassa olevat muutokset voitaisiin toteuttaa. Mahdollisia muutostarpeita on tarpeen erikseen selvittää.

Asiakkailta perittävien maksujen korkeuteen vaikuttavat useat seikat. Jos asiakkaalla on hyvät vaihtoehtoiset yhteyshankkeet, väyläpalvelun hintajousto on suuri ja maksujen korotusmahdollisuudet rajoitetut. Liikenteenharjoittajan tarjoamien palveluiden (kuten esim. työtilat, viihdevaihtoehdot, erilaiset kuluttajapalvelut itse liikennevälineessä) myötä maksuhalukkuus lisääntyy ja mahdollistaa korkeammat maksut. Myös päätepisteissä olevien toimintojen palvelukyky (esim. ostoskeskus, parkkeerauksen

helppous, jatkoyhteydet vaikkapa sähköpyörin, bussein tai raitiotien avulla) vaikuttaa maksujen kertymään, paitsi maksuhalukkuuden myös asiakasmäärän lisääntymisen kautta. Uusi väylä voidaan rinnastaa alustaan, jonka yhteyteen ja varaan voidaan kytkeä muita palveluita ja yhteyksiä. Kaupunkiseutujen matkaketjujen niveltäminen saumattomasti osaksi uuden väyläyhteyden palveluja tuo lisää asiakaspintaa. Uuden väylän ja siihen niveltuvien muiden yhteyksien vähäpäästöisyys voi tarjota kilpailuetuja väylää tarjoaville. Liikenteenharjoittajien ja kaupunkien innovatiivisuus ja kehittämisvalmius ovat avainasemassa myös maksurahoituspotentiaalien nostamisessa. Mahdollisuudet kehittää tuotetta ja sen ympäristöä tulisikin avata ja karsia esim. sääntelyn kautta olevat turhat rajoitteet minimiin.

Mikäli rahoituksesta pyrittäisiin saamaan mahdollisimman suuri osa käyttäjämaksutulojen, toteutettaisiin hankkeita siellä, missä on sekä käyttäjiä että hyötyjiä, eli missä uudelle väylälle on erityisesti tarvetta.

3.2.1 Käyttäjämaksujen potentiaali

Väyläpalvelusta perittyjen käyttäjämaksutulojen suuruus lasketaan väyläpalvelun käyttäjien määrän ja käyttäjiltä perityn (keskimääräisen) maksun tulona. Käyttäjien määrä riippuu väyläpalvelujen kysynnän volyymista liikennekäytävällä, väyläpalvelusta perityn hinnan suuruudesta sekä matka-aika- ja muista hyödyistä (ml. liitännäispalveluista) joita liikennehankkeen mahdollistaman uuden väyläpalvelun käyttämiseen liittyy. Mitä suurempia käyttäjämaksuja väylän käyttäjiltä peritään, sitä suuremmaksi väyläpalvelun hinta muodostuu ja sitä vähemmän väyläpalvelulle on kysyntää. Vastaavasti, mitä enemmän väyläpalvelun käytöstä syntyy matka-aika- ja muita hyötyjä (esim. liitännäispalveluin), sitä suurempia hintoja ja siten myös käyttäjämaksuja käyttäjät ovat väyläpalvelusta valmiita maksamaan.

Käyttäjämaksuilla kerättävissä olevien tulojen määrä riippuu siis siitä, miten paljon väyläpalvelun käyttäjien määrä vähenee väyläpalvelun hinnan noustessa eli kysynnän hintajoustosta. Tämän lisäksi se riippuu myös siitä, paljonko yksi lisäkäyttäjä kasvat-
taa väyläpalvelun kustannuksia. Käyttäjämaksutulopotentiaalin arviointi kontekstissa, joka ottaa huomioon väylähankkeen vaikutukset hintajoustoon ja yhdestä lisäkäyttäjistä aiheutuvaan kustannukseen, on haastavaa, koska nämä vaikutukset ovat väylä- ja hankekohtaisia.

Havainnollistetaan väylähankkeen aiheuttaman käyttäjämaksutulojen muutoksen koku-
koluokkaa seuraavalla junaväylähanketta koskevalla esimerkkilaskelmalla. Ensin tehdään laskelmaa yksinkertaistavat oletukset: väyläpalvelun tuottaja on monopoliase-
massa ja hinnoittelee palvelunsa voiton maksimoivalla tavalla. Oletetaan lisäksi, että

väylähanke ei vaikuta hintajoustoon eikä yhdestä lisäkäyttäjästä aiheutuviin kustannuksiin. Näillä oletuksilla hinta pysyy samana kuin ennen väylähanketta ja käyttäjämaksutulot nousevat matkustajamäärän lisääntymisen verran. Jos väylällä esimerkiksi tehdään miljoona matkaa vuodessa, lipun hinta on 20 euroa ja väylähanke nostaa matkustajamäärää 20 prosenttia, kuten on esimerkiksi Helsinki–Turku -nopean junayhteyden osalta arvioitu², vuotuiset junalipputulot kasvaisivat laskelman mukaan noin 4 milj. euroa. Tämän käyttäjämaksutulopotentiaalin realisointi edellyttää kuitenkin sitä, että matkojen 20 prosentin lisäys ratakäytävällä voidaan hoitaa ilman lisäkustannuksia.

Jos 4 milj. euron vuotuisia käyttäjämaksutuloja kerättäisiin esimerkiksi 50 vuoden ajan ja diskonttokorkona sovellettaisiin 3,5 prosenttia, käyttäjämaksutulovirtojen nykyarvo olisi noin 100 milj. euroa. Jos tämä käyttäjämaksutulovirtojen nykyarvo suhteutetaan esimerkiksi edellä mainitun Helsinki–Turku -nopean junayhteyden investointikustannukseen, jonka suuruusluokaksi on alustavasti arvioitu eri yhteyksissä noin 1,5–2 mrd. euroa, käyttäjämaksutuloilla voitaisiin edellä mainittujen oletusten vallitessa rahoittaa hankkeen investointikustannuksesta noin 5–7 prosentin osuus.

Edellä kuvailtuun esimerkkilaskelmaan tulee suhtautua vain käyttäjämaksupotentiaalin mittaluokkaa havainnollistavana karkeana laskelmana, joka perustuu osin epärealistisiin oletuksiin. Käyttäjämaksupotentiaali riippuu todellisuudessa kunkin liikennehankkeen ja sen päälle luotavien väyläpalvelujen ominaisuuksista sekä siitä, miten hanke palveluineen nivoutuu osaksi alueen liikenne- ja aluetaloudellista kontekstia. Näiden hankekohtaisten seikkojen merkitystä käyttäjämaksupotentiaalin kannalta ei voida viime kädessä tarkastella edellä esitetyn kaltaisilla keskimääräistysillä ja osin epärealistisiin oletuksiin perustuvilla laskelmilla.

Edellä mainittuihin laskelman ominaisuuksiin viitaten laskelmassa ei esimerkiksi oletettu huomioon kaikkia hyötyjä, joita uuteen väyläpalveluun voi liittyä. Jos liikenneväline tarjoaisi erityisen nopean yhteyden lisäksi nykyistä selvästi laadukkaammat työtilat, kiinnostavia vapaa-ajan palveluita tai vaikkapa matkan paketoinnin päätepisteissä tarjottaviin yhteys- tai viihdepalveluihin, maksuhalukkuus ja maksajien määrä voisi nousta tuntuvastikin. Vaikka tämän ilmiön käyttäjämaksupotentiaalista ei ole voitu laatia arviota, potentiaali on kuitenkin olemassa, ja viime kädessä liikenteenharjoittajia kilpailuttamalla tätä potentiaalia voitaisiin saada esiin ja myös tulovirrassa realisoitua. Toiseen suuntaan voi vaikuttaa se, että kaavamaiset oletukset (esim. hintajouaston vakioisuus) eivät toteudu.

² Seppo Laakso ym. "Helsinki–Turku-ratakäytävän aluetaloudelliset vaikutukset".

3.2.2 Nykyisen ratamaksujärjestelmän kuvaus ja investointimaksu ratainvestointien rahoituskeinona

Väylävirasto toimii Suomen rataverkon haltijana ja perii valtion rataverkolla liikennöiviltä rautatieliikennöitsijöiltä liikennesuoritteesta riippuvaa ratamaksua. Vuosina 2003–2018 ratamaksujärjestelmään kuuluivat ratamaksun perusmaksu, ratavero sekä syyskuusta 2006 lähtien Kerava–Lahti-oikoradalta perittävä investointivero. Perusmaksu tuloutuu rataverkon haltijalle ja verot valtiolle. Vuodesta 2019 lähtien ratamaksujärjestelmään kuuluvat ratamaksun perusmaksun lisäksi periaatteessa perusmaksun porrastukset sekä lisämaksut. Väylävirasto perii 1.1.2019 lähtien kuitenkin toistaiseksi vain ratamaksun perusmaksua.

Ratamaksun käytöstä päättää rataverkon haltija ja se on tarkoitettu rataverkon haltijan vastuulla olevan rataverkon ylläpidon rahoittamiseen rataverkon haltijan parhaaksi katsomalla tavalla. Yksityisraiteista, joihin ratamaksusäännöksiä sovelletaan, säädetään rautatielain 1 §:ssä: "Lain 4, 5 ja 5 a luvun säännöksiä ei sovelleta niillä yksityisraiteilla, jotka Euroopan komissio on sille tehdyn ilmoituksen perusteella päättänyt jättää yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU, jäljempänä rautatiemarkkinadirektiivi, IV luvun kapasiteetin jakamista ja ratamaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Myös näiden yksityisraiteiden haltijoiden on turvattava avoin ja syrjimätön pääsy rataverkolleen ja raideyhteyksien päässä oleviin palveluihin. Lisäksi rataverkon ja sen yhteydessä tarjottavien palvelujen hinnoittelu on oltava kohtuullista ja tasapuolista." Ratamaksu on maksettava sille rataverkon haltijalle, jonka rataverkkoa tai palveluita rautatieliikenteen harjoittaja on käyttänyt. Rataverkon haltijan on käytettävä perimänsä maksut rataverkon ylläpidosta aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen. Ratamaksun yksikköarvot rataverkon haltija ilmoittaa Verkkoselostuksessaan.

Unionitasolla on haluttu asettaa ratamaksu matalaksi niin, että rautatieliikenteen kilpailukyky säilyisi ja parantuisi suhteessa tieliikenteeseen. Tämän vuoksi unionitasolla on säädetty, että maksulla (Suomessa ratamaksun perusmaksulla) ei saa kattaa täysimääräisesti kaikkia rataverkon haltijan kokonaiskustannuksia.

Ratamaksu perustuu EU-sääntelyyn (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta, rautatiemarkkinadirektiivi). Kansallisesti ratamaksusta säädetään Rautatielaissa.

Ratamaksun perusmaksu

Ratamaksun perusmaksu on ns. vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävä maksu, joka pitää sisällään oikeuden saada ratakapasiteettia ja käyttää sen mukaisesti rataverkkoa ja päästä niiden päässä oleville asemille, terminaaleihin, palvelupaikkoihin sekä energian jakelupisteisiin.

Vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävän maksun on perustuttava junaliikenteestä suoraan aiheutuviin kustannuksiin. Laskentaperusteet on annettu rautatiemarkkinadirektiivin nojalla annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa 2015/909. Asetus sallii maksujen määrittämiseen vaihtoehtoisia laskentamenetelmiä, joista Liikenneviraston näkemyksen mukaan Suomessa sovellettu ekonometrinen mallinnus tuottaa matalimmat yksikköarvot. Komission täytäntöönpanoasetuksen mukaan sellaisen rautatieliikenteen kustannuksiin, jossa ei käytetä sähkölaitteistoa, ei saa sisältyä sähkönsyöttölaitteiston käyttökustannuksia.

Ratakapasiteetin hakeminen ja myöntäminen tapahtuvat Suomessa ratamaksun perusmaksuun kuuluvana vastikkeellisena palveluna, eikä tästä voida muuta periä. Eräin edellytyksin kuitenkin voidaan periä ratakapasiteetin varausmaksu.

Lisämaksut

Rataverkon haltija voi markkinoiden niin salliessa periä lisämaksuja toimivien, läpinäkyvien periaatteiden mukaisesti. Sääntelyn mukaan tällaiset maksut eivät kuitenkaan saisi olla niin korkeita, että rataverkkoa eivät voisi käyttää sellaisten markkinasegmenttien palvelujen tarjonnasta vastaavat rautatieliikenteen harjoittajat, jotka pystyisivät maksamaan vain ratamaksun perusmaksun sekä sen katetuoton, jonka markkinat kestävät (niin sanottu market can bear -testi). Lisämaksujen käyttöönotto edellyttää markkinoiden luokittelua (esim. henkilöliikenne, tavaraliikenne, vaarallisten aineiden kuljetukset, kotimaan ja kansainvälinen liikenne, yhdistetyt kuljetukset, kaupunkiliikenne, alueellinen liikenne ja Intercity-liikenne erikseen).

Lisämaksut ovat suoriteperusteisia maksuja, joiden vastineena rautatieliikenteen harjoittaja saa rataverkolla niiden mukaisia erityispalveluja. Rataverkon haltijan olisi osoitettava verkkoselostuksessa ne lisä- ja erityispalvelut, joita lisämaksujen vastineena kyseisessä markkinaluokassa rataverkolla tarjotaan. Lisämaksuja voidaan asettaa vasta sen jälkeen, kun sääntelyelin on todennut ne voimassa olevien säännösten mukaiseksi.

Direktiivin mukaisesti lisämaksut ovat perusmaksusta (vähimmäiskäyttömahdollisuuksien vastikkeena perittävistä maksuista) irrallisia markkinaehtoisia maksuja, joita rata-verkon haltija voi asettaa itse katsomillaan perusteluilla, kunhan on tehnyt niistä luokitelun ja hyväksyttänyt sen sääntelyelimellä. Direktiivin mukainen määrittely katsottiin Suomessa liian avoimeksi perusteeksi maksujen perimiseen eikä syntynyt valtiosääntöoikeudellisessa mielessä maksuilta edellytettävää vastikkeellisuutta. Jotta on täytetty Suomen perustuslain mukaiset vaatimukset maksusta, lisämaksut on jouduttu kytkemään rataverkolla tarjottaviin lisä- ja oheispalveluihin. Jos Väylävirasto valtion rataverkon haltijana ottaa lisämaksut käyttöön, sen on ollut noudatettava lisämaksuissa valtion maksuperustelakia.

Jos rataverkon haltija on hankeyhtiöyhtiön ei tarvitse kuitenkaan noudattaa valtion maksuperustelakia, koska tuo laki koskee vain viranomaisten tuottamista suoritteista perittyjä maksuja.

Selventämistä vaativa kysymys on jatkovalmistelussa, estääkö EU-säännöstö tai muutettavissa oleva kansallinen säännöstö markkinaperusteisen hinnoittelun avoimen tarjouskilpailun pohjalta ja voisiko siis hankeyhtiö periä liikenteenharjoittajilta niiden tarjoaman hinnan esim. erityisen nopean yhteyden tarjoavan, muuta verkkoa täydentävän rataväylän käyttöoikeuksista. Nykyistä sääntelyä ei ole varsinaisesti luotu tällaisia tilanteita ajatellen.

Ratamaksun perusmaksun, rataveron ja investointiveron vuosikertymät 2014 ja 2017

Ratamaksujen kokonaiskertymät ovat riippuvaisia ratamaksujen yksikköarvoista ja liikennemääristä. Vuosina 2015–2018 tavaraliikenne on ollut kokonaisuudessaan vapautettu rataverosta. Alla olevassa taulukossa on esitetty ratamaksujen toteutumat vuonna 2014, jolloin tavaraliikenteeltä perittiin rataveroa, sekä vuonna 2017.

TAULUKKO: Ratamaksun toteutumat vuosina 2014 ja 2017.

(milj. euroa)	2014	2017
Ratamaksun perusmaksu, yhteensä	43	43
- Henkilöliikenne	15	14
- Tavaraliikenne	28	29
Ratavero, yhteensä	14	1
- Henkilöliikenne	1	1
- Tavaraliikenne	12	-
Oikoradan investointivero, yhteensä	4	4
- Henkilöliikenne	3	3
- Tavaraliikenne	1	1
Perusmaksu, ratavero ja investointivero yhteensä	61	48
- Henkilöliikenne	19	17
- Tavaraliikenne	42	30

3.2.3 Investointimaksu ratainvestointien rahoituskeinona

Rataverkon haltija voi rahoittaa osan tai koko ratainvestoinnin rataa käyttäviltä junaoperaattoreilta perittävältä investointimaksulla.

Lainsäädäntö

Investointimaksusta säädetään rautatiemarkkinadirektiivissä ja rautatielaissa. Rautatiemarkkinadirektiivin 32 §:n kolmannessa momentissa todetaan: "Rataverkon haltija voi tulevia erityisiä investointihankkeita tai sellaisia erityisiä investointihankkeita varten, jotka on saatettu päätökseen vuoden 1988 jälkeen, määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat kyseisten hankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin, jos hankkeet lisäävät tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta tai molempia ja jos niihin ei muuten voida tai olisi voitu ryhtyä. Tällaisiin maksujärjestelyihin voi myös sisältyä uusiin investointeihin liittyvien riskien jakamista koskevia sopimuksia".

Kansallisessa lainsäädännössä investointimaksu on liitetty direktiivistä poiketen osaksi perusmaksun korotusta. Rautatielain 37 a §:n mukaan, "rataverkon haltija saa periä korotettua maksua myös uusilta rataverkon osilta niiden rakentamisesta aiheutuneiden investointikustannusten kattamiseksi. Ellei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu, tässä pykälässä tarkoitetut perusmaksun alennukset tai korotukset eivät saa olla enempää kuin 50 prosenttia perusmaksun tasosta. Jos rataverkon haltija katsoo, että 1, 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tätä suurempaa ratamaksun korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava esittämänsä ratamaksun korotus kirjallisesti 13 luvussa tarkoitettulle sääntelyelimelle".

Uudessa raideliikennelaissa (HE 105/2018 vp), jonka on määrä tulla voimaan 1.1.2019, on korotus nostettu 80 prosenttiin perusmaksusta. Jos tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tätä suurempaa ratamaksun korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava esittämänsä ratamaksun korotus kirjallisesti. Täten sääntelyelimen etukäteishyväksyntää ei enää edellytetä. Jotta investointimaksulla voitaisiin rahoittaa investointia, tulee investointimaksun olla käytännössä selvästi suurempi kuin perusmaksun korotus. Tämä johtuu siitä, että perusmaksu on hyvin alhainen. Tätä kuvaa hyvin se, että Lahden oikoradalta perittävää investointiveroa kertyisi raideliikennelain mukaisen perusmaksun 80 prosentin porrastuksella vain 0,85 milj. euroa vuodessa aiemman 4 miljoonan euron sijasta eli investointimaksua kertyisi vain noin 20 % aiemmasta.

Jatkossa olisi myös tältä osin tarkemmin selvitettävä, olisiko kansallista lainsäädäntöä muutettava vai antaako mainittu järjestelmä jo edellytykset sallia avoimeen kilpailutukseen perustuva markkinahinnoittelu esim. uudella nopean yhteyden radalla, joka täydentäisi olemassa olevia väyläyhteyksiä.

Investointimaksun tason määrittäminen

Investointimaksun osuus ratainvestoinnin kustannuksista on riippuvainen monista tekijöistä. Tähän vaikuttavat mm. investoinnin mittaluokka, rataosan liikenteen määrä ja investointimaksun keräysaika. Käytännössä keräysaikaa säättämällä voidaan tavoitella tiettyä osuutta investointikustannuksista.

On luonnollista, että 100 miljoonan euron investointi on helpompi kattaa kokonaan tai osin investointimaksulla kuin 1 000 miljoonan euron investointi. Kerava–Lahti-oikorata valmistui vuonna 2006 ja maksoi 336 miljoonaa euroa. Investointiveroa oli tarkoitus periä 15 vuotta ja yhteensä 60 miljoonaa euroa eli 4 miljoonaa euroa vuodessa. Investointivero olisi siis kattanut 18 % radan investointikustannuksista. Investointivero ei ole enää osa ratamaksulainsäädäntöä ja poistuu vuoden 2019 alusta ja sitä on kertynyt 12 vuoden ajalta noin 47 miljoonaa euroa (14 % investoinnista).

3.3 EU:n rahoitusinstrumentit

Vaikka Suomi osaltaan EU:n jäsenmaksujen kautta rahoittaa EU:n menoja, on Suomen kannalta kaikki EU:sta saatava lopullinen tuki infrahankkeisiin katsottava maksimoitavaksi lopullisen rahoituksen lähteeksi. Jos Suomi päättäisi toteuttaa EU:n tukeen

oikeuttavia suuria hankkeita, Suomen kannattaisi hakea niihin mahdollisimman suuret EU:n tukiosuudet³.

3.3.1 TEN-T-verkko ja Verkkojen Eurooppa -väline

EU-tukea on mahdollista saada liikennehankkeille, jotka koskevat Euroopan laajuisista liikenneverkkoa TEN-T (Trans-European Transport Network). Verkko sisältää kattavan verkon, ydinverkon sekä ydinverkkokäytävät. Verkon osat on määritelty TEN-T-suuntaviivoissa⁴. Käytännössä tukea saa nimenomaan ydinverkkokäytävälle.

Tuki-instrumenteista merkittävin on liikenteen Verkkojen Eurooppa -väline eli CEF Transport (Connecting Europe Facility for Transport). CEF-asetuksessa⁵ määritetään edellytykset, menetelmät ja menettelyt, joiden mukaisesti EU-tukea myönnetään liikenteen, energian ja televiestinnän infrastruktuurihankkeille. Rahoituskauden 2014–2020 liikennealan budjetti on 24,1 miljardia euroa, josta 11,3 miljardia euroa on tarkoitettu vain koheesiomaille ja 12,7 miljardia euroa on kaikkien jäsenmaiden haettavissa. Tukiprosentti vaihtelee riippuen hankkeen tyypistä. Esimerkiksi suunnittelun tuki on maksimissaan 50 % ja ratahankkeiden tuki on maksimissaan 20 % tukikelpoisista kustannuksista (tuki voi olla korkeampi, jos hanke koskee pullonkauloja tai on rajat ylittävä).

CEF-tukea haetaan vuosittaisissa hakumenettelyissä. Hakujen yhteydessä on määriteltä, mitkä tyyppisiä hankkeita priorisoidaan, ja minkä verran tukea on euromääräisesti jaossa. Esimerkiksi vuoden 2018 liikennehaussa on jaossa 450 miljoonaa euroa, josta 100 miljoonaa euroa on ohjeellisesti suunnattu rautateiden yhteensopivuudelle ja eurooppalaiselle junien kulunvalvontajärjestelmälle (ERTMS).

Meneillään olevalla rahoituskaudella pieni osa CEF-tuesta on jaettu CEF Blending-rahoitusvälineen kautta. Tarkoituksena on ollut vauhdittaa yksityisen rahoituksen käyttöä liikenneinfrastruktuurihankkeissa. Blending-haussa tukea on voinut saada vain hankkeisiin, joissa on mukana yksityistä rahoitusta. Yksityistä rahoitusta (lainaa, pääomaa tai takauksia) on pitänyt olla hankkeessa vähintään sama osuus kuin mitä on haettu blending-tukea. Yksityisiksi rahoittajiksi on luettu mm. EIB, kansalliset kehityspankit (national promotional banks) ja pankit.

³ Kaikki tekstin luvut on esitetty käyvin hinnoin, ellei toisin mainita.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1315/2013, muutettuna

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1316/2013, muutettuna

3.3.2 Seuraava EU:n rahoituskausi 2021–2027

Euroopan komissio antoi toukokuussa 2018 ehdotuksensa EU:n seuraavan rahoituskauden 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehikseksi⁶. Ehdotettu rahoituskehys on jaettu ohjelmittain, joista yksi on Verkkojen Eurooppa -väline (CEF). Kesäkuussa 2018 komissio antoi ehdotuksensa CEF-asetuksen uudistamiseksi seuraavaa rahoituskautta varten⁷. Liikenteen alan investointeihin osoitettaisiin CEF-rahoitusta 30,6 miljardia euroa, mistä 12,8 miljardia euroa olisi osoitettu yleisiksi määrärahoiksi⁸. Uudistuksen yhteydessä on myös huomioitu mm. Pohjanmeri–Itämeri-ydinverkkokäytävän laajentaminen pohjoiseen. Pohjanmeri–Itämeri-ydinverkkokäytävää ehdotetaan jatkettavan Suomen kautta Ruotsin Luulajan satamaan, yhdistäen se Ruotsin suunnasta tulevaan Skandinavian–Välimeren ydinverkkokäytävään.

Komission ehdotus liikenteen CEF-rahoitukseksi kaudelle 2021–2027:

Liikenne yhteensä (mrd. euroa)	30,6
josta: yleiset määrärahat	12,8
josta: koheesiorahaston rahoitusosuus	11,3
josta: sotilaallisen liikkuvuuden tuki	6,5

Komission ehdottama maksimituki suunnittelukustannuksille olisi edelleen 50 %. Liikennehankkeiden rakennuskustannusten maksimitueksi komissio ehdottaa 30 % (esimerkiksi rajat ylittävälle hankkeille tuki voisi olla vielä tätäkin korkeampi).

CEF Blending -rahoitusvälineen käyttö jatkunee seuraavalla rahoituskaudella, mutta sen ehdoilla jaettavalle rahoitukselle asetettaisiin mahdollisesti katto.

Komission rahoituskehys ehdotusta ja CEF-asetusehdotusta käsitellään EU:n päätöksentekoprosessin mukaisesti. Jaettavissa olevan CEF-rahoituksen kokonaismäärä ja tukiprosentit voivat vielä muuttua. Suomen osalta tukikelpoinen rataverkkokin on vielä CEF-asetuksen käsittelyn ajan avoin. Rahoituskaudella jaossa olevan CEF-rahoituksen taso määräytyy rahoituskehiksen yhteydessä, mutta tarkemmat yksityiskohdat määritellään CEF-asetuksessa ja edelleen asetuksen mukaisissa työohjelmissä sekä lopulta hakuprosessien yhteydessä. Eurooppa-neuvoston toivotaan päättävän rahoituskehiksestä vuoden 2019 aikana. Ensimmäinen seuraavan rahoituskauden CEF-

⁶ Komission tiedote: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm

⁷ Komission tiedote: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4029_en.htm

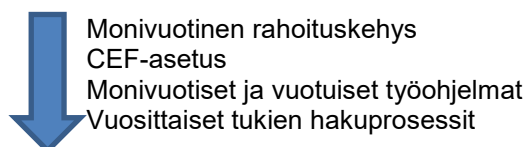
Komission ehdotus uudeksi CEF-asetukseksi: https://ec.europa.eu/commission/publications/connecting-europe-facility-digital-europe-and-space-programmes_en

⁸ Liikenteen yleiset määrärahat vuoden 2018 hintatasossa:

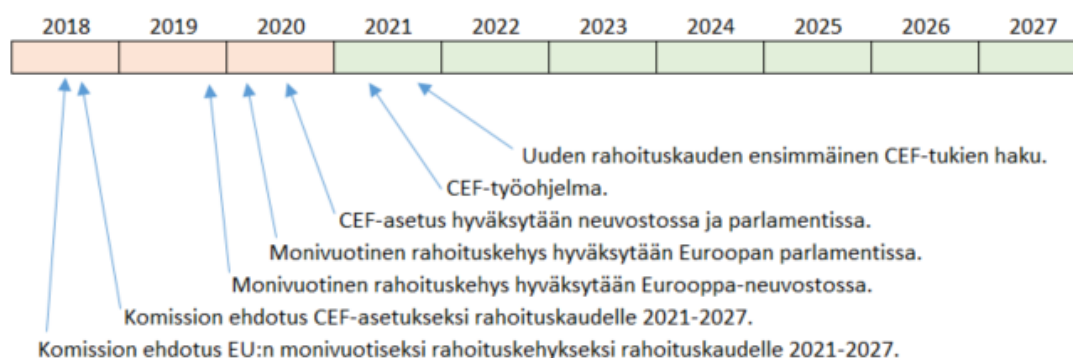
Rahoituskausi 2014–2020: 12,9 mrd. euroa. Rahoituskausi 2021–2027: 11,4 mrd. euroa (komission ehdotus).

tukihaku järjestettäneen vuoden 2021 aikana niin, että hakemusten jättöpäivä ajoittuu jälkimmäiselle vuosipuoliskolle. Komission päätökset tuettavista hankkeista menevät mahdollisesti vuoden 2022 puolelle.

CEF-rahoitukseen reunaehdot:



Suuntaa antava aikatauluarvio:



3.3.3 EU-rahoituksen hakeminen liikennehankkeisiin

Nykyisellä EU:n rahoituskaudella, vuosien 2014–2017 hauissa, Suomen liikennehankkeet ovat saaneet CEF-rahoitusta yhteensä 140 miljoonaa euroa⁹. Tuettavien hankkeiden investoinnit ovat yhteensä 424 miljoonaa euroa. Kyseinen 140 miljoonaa euroa kuvaa EU:n sitoumuksia tuettaville hankkeille, ei vuosittaisia maksuja. Osa tuista maksetaan vasta tulevana vuosina hankkeiden edetessä.

⁹ https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cefpub/eu_investment_in_transport_in_finland-tent_days_2018.pdf

Suomen ja muiden EU-maiden saamia tukia voidaan tarkastella myös vuosittain toteutuneiden maksujen avulla. Niiden mukaan Suomi on vuosina 2000–2017 saanut liikenteen tukia¹⁰ yhteensä 327 miljoonaa euroa, joka on 2,3 % koko tukisummasta eli 14,437 miljardista eurosta (ei sisällä koheesiorahaston osuutta).

TAULUKKO: Tietoa Suomen ja eräiden muiden EU-maiden liikenteen tukien saannosta ja jäsenmaksuosuuksista.¹¹ Huom. Sarakkeiden osuuksia ei voi verrata horisontaalisesti, koska koheesiomaiden huomioiminen eroaa niissä.

	Saanto 2000–2017, milj. euroa	Saanto-osuus 2000–2017, % (ei sisällä koheesiorahastosta allokoituja määrärahoja)	Maksuosuus EU-jäsenmaksuista 2000–2017, % (jäsenmaksut sisältävät koheesiomaiden maksamat jäsenmaksut)
Suomi	327	2,3	1,6
Tanska	304	2,1	2,0
Alankomaat	544	3,8	4,3
Itävalta	697	4,8	2,4
Ruotsi	539	3,7	2,8

Nykyisellä rahoituskaudella Suomen haasteena on ollut se, että tukikelpoisella verkolla ei rahoituskauden alussa ollut suuria ratahankkeita, joista olisi ollut rakentamispäätös. Tällä hetkellä tukikelpoinen rataosa kulkee Turusta Helsingin kautta Vainikkalaan. Jos komission ehdotus Pohjanmeri–Itämeri-ydinverkkokäytävän laajentamisesta pohjoiseen toteutuu tulevalle rahoituskaudelle, mahdollistaisi se tuen hakemisen esimerkiksi pääradan kehittämishankkeille.

Väylähankkeista tukea saa käytännössä vain radoille, ei maanteille. Tämä ei koske vain Suomea, vaan kyseessä on yleinen periaate. Taustalla ovat mm. ympäristövaikutukset ja tuettaville hankkeille asetettavat prioriteetit.

¹⁰ Tukiohjelmien: 2000–2006 Trans-European Networks, 2007–2013 TEN-T, 2014– CEF Transport

¹¹ Lähde: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

Arvioidessaan hankkeiden tukikelpoisuutta komissio huomioisi CEF-asetusehdotuksen mukaan esimerkiksi seuraavat seikat:

- taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset (hyödyt ja kustannukset)
- toimen toteuttamisvalmius hankkeen suunnitteluvaiheessa
- rajat ylittävä ulottuvuus
- unionin rahoitustuen katalyyttinen vaikutus investointeihin
- yhdenmukaisuus unionin ja kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien kanssa.

Hyöty-kustannusanalyysillä on hankearvioinnissa oma roolinsa, mutta sitä ei esimerkiksi ole pakko tehdä hyödyntäen samaa EU:n metodologiaa. Suositeltavaa sen hyödyntäminen kuitenkin on.

Seuraava EU:n rahoituskausi alkaa vuonna 2021. Tukihakuja järjestetään vuosittain, mutta merkittävillä hankkeilla tulisi hakea tukea heti rahoituskauden alussa, jolloin päätetään pääosa koko varainhoitokauden CEF-budjetin käytöstä.

Suunnittelulle CEF-tukea voi hakea silloin, kun suunnittelutyöstä on olemassa hanke, jolla on budjetti, sille on rahoitus ym. ja päätös suunnittelutyön käynnistämisestä pysytään tekemään heti. Rakentamiskustannuksiin tukea voi hakea silloin, kun hanke on päätetty toteuttaa ja sille on rahoitus olemassa (esimerkiksi valtion hankkeen tapauksessa valtion budjetissa). Rakentamispäätöstä edeltävät rata- ja rakentamissuunnitelmat. Toteuttamispäätökset tulisi voida tehdä rahoituskauden alussa 2021 tai viimeistään vuoden lopulla. Tuen määrä voi riippua arvioidusta tuen tarpeesta. Maksimitukiprosentin mukaisen tuen saaminen on hankalaa Suomen kaltaiselle vauraalle maalle. Toisaalta Suomi voi esittää perusteluiksi rautatieliikenteen kapasiteetin kasvattamista, ts. ympäristö- ja liikennetalousperusteita, ja patoutunutta rataverkon modernisointitarvetta.

3.4 Kiinteistökehittäminen

Kunnilla on kaavoitusvalta. Valtiolla ja kunnilla on paljon kiinteää omaisuutta ja myös sellaista maaomaisuutta, jota ei ole täyteen potentiaaliinsa vielä hyödynnetty. Kun kiinteistöjen käyttömahdollisuudet laajenevat kaavoitusmuutosten seurauksena, syntyy kiinteistöjen omistajille mahdollisuus hyötyä taloudellisesti kiinteistöjen kehittämisellä.

Hankeyhtiön, jonka tehtävänä on tietyn väylän rakennuttaminen, osakkeenomistajat voivat sijoittaa yhtiön omaan pääomaan apportiomaisuutena sellaisia kiinteistöjä, joihin voi liittyä kiinteistökehityspotentiaalia. Jos kiinteistöjen rakennusoikeudet lisääntyvät kuntien kaavoituksen seurauksena, hankeyhtiö voi hyödyntää arvonkehityksen päättämässään vaiheessa ja tavalla varsinaisen tehtävänsä eli väylän rakennuttamisen rahoittamiseen. Tämän rahoituslähteen merkitys riippuu, paitsi paikallisista olosuhteista, myös kaavoituspäätösten ja niihin perustuvien rakennusoikeuksien mittaavuudesta. Jos suuressa kaupungissa kaavoitetaan väylän yhteyteen tai muualle mitattava liike- ja asuinkeskus monipuolisine palveluineen, hankeyhtiölle koituva arvonnousu ja taloudellinen hyöty voi olla hyvinkin huomattava.

Jos kysymyksessä on uusi houkutteleva väylä, esim. erityisen nopea junayhteys, sen yhteyteen voidaan rakentaa edellä kuvattuja kiinteistökehityskohteita. Periaatteessa hankeyhtiölle luovutettu ja sen omistama kiinteistökohde voi olla muuallakin kuin väylän yhteydessä. Tämä on relevantti mahdollisuus rahoittaa hanketta myös silloin, kun itse asemien ympäristöt on jo rakennettu tai ovat muiden kuin hankeyhtiön omistajien omistuksessa. Luovutettavia kiinteistökehityskohteita voi olla useita eri alueilla ja paikkakunnilla. Olennaista on, että kiinteistön omistaa luovuttamiseen valmis valtio tai kunta ml. niiden koko konserni, kiinteistö on luovutettavissa ja siihen liittyy merkittäviä kiinteistökehityspotentiaaleja, jotka ollaan valmiita hyödyntämään väylän toteuttamiseen.

Luonnollisesti kiinteistökehittämishyödyillä olisi myös vaihtoehtoiskäyttökohteita, mutta ratkaisevaa tässä yhteydessä onkin toimijoiden päättäväisyys kerätä tietylle väylälle rahoitus ja saada väylä toteutettua. Tältä kannalta on myös jossain määrin sekundääristä, kenen kiinteistökohteista ja missä määrin on alun perin ollut kysymys, vaikka toki tällä on merkitystä osakejaon kannalta. Jos tahtoa on asian hoitamiseen, millimetrijakokysymykset eivät tule esteeksi.

Vaikka valtio- tai kuntakonsernin omistama kiinteistö olisikin jonkin viraston, liikelaitoksen tai jopa osakeyhtiön omistuksessa tai hallussa, valtiolla ja kunnalla on yleensä keinot siirtää kiinteistö hankeyhtiöön, jos ne niin haluavat ja mikäli kohde on siirrettävissä. Väyliä sijainnista ja paikkakuntien oloista riippuu, millaisia mahdollisuuksia kiinteistökehitykselle avautuu. Tätäkin asiaa voidaan viime kädessä konkreettisesti tarkastella vain tapauskohtaisesti.

Kun harkitaan kiinteistökehittämisen käyttämisestä väylän rahoituskeinona, on myös huomioitava, että kiinteistökehittäminen vaatii merkittäviä osaamispanostuksia ja resursseja hankeyhtiön käyttöön sekä altistaa hankeyhtiön riskeille, jotka riippuvat siitä viedäänkö kiinteistökehitystä kaavakehitystä pidemmälle. Huomioiden kiinteistökehittämisen vaatima osaamistarve, on arvioitava, mikä kiinteistökehittämisen taso on hankeyhtiölle ja valtiolle sekä kunnille riski/tuotto-mielessä järkevin. Julkisen sektorin ei

ole perusteltua osallistua spekulatiivisiin, korkean riskin toimenpiteisiin. Väylien rahoittamisen yhteydessä kiinteistökehittämisellä haetaan ennen kaikkea hyötyjä tuottavia vähäriskisiä ratkaisuja.

3.4.1 Kiinteistökehittämisestä saatavien hyötyjen arviointi

Liikenneinvestoinnin aiheuttama hyöty riippuu siitä, miten paljon se parantaa saavutettavuutta, paljonko matka-ajat pienenevät ja matkustusmukavuus kasvaa. Saavutettavuudesta hyötyvät ihmiset, mutta siltä osin kuin ihmisten hyöty kohdentuu maantieteellisesti (esimerkiksi niihin jotka asuvat tai työskentelevät aseman lähistöllä), se nostaa kiinteistöjen hintoja. Kiinteistöjen hintojen nousu riippuu saavutettavuuden muutoksen lisäksi kiinteistöjen kysynnästä ja tarjonnasta. Jos oletuksena on, ettei kiinteistöjen tarjonta riipu hinnasta (esimerkiksi kaavoitus rajoittaa), niin ihmisten hyöty siirtyy suoraan kiinteistöjen hintoihin.

Kiinteistöjen hintojen euromääräinen nousu riippuu siis siitä, minkä arvoinen saavutettavuuden parantuminen on yksittäisille ihmisille ja minkä verran käyttäjiä kiinteistöllä on. Esimerkiksi, jos uusi liikenneinvestointi kasvattaa sen läheisyydessä asuvan hyötyä 100 euroa, niin yhden hengen asunnon hinta kasvaisi 100 euroa, kahden hengen asunnon 200 euroa jne. Saavutettavuuden parantumisen arvo on aina hankekohtainen. Vaikutus kiinteistöjen hintoihin riippuu myös hankekohtaisesti saavutettavuuden parantumisen maantieteellisestä jakautumisesta, eli ihmisten sijoittumisesta ja saavutettavuuden muutoksista, sekä kiinteistöjen kysynnästä ja tarjonnasta.

Saavutettavuuden parantumisen arvoa ja sen maantieteellistä jakautumista ei voida tietää yleisellä tasolla. Akateemisissa tutkimuksissa on havaittu, että uuden juna-aseman aiheuttama saavutettavuuden parantuminen nostaa rakennetun neliömetrin hintaa kilometrin säteellä asemasta noin 4–10% mutta ei vaikuta hintoihin tätä kauempana asemasta. Nämä tulokset riippuvat kuitenkin hankkeiden yksityiskohdista, eli hankkeen aiheuttamista muutoksista saavutettavuudessa ja ihmisten maantieteellisestä sijoittumisesta.

Jos hankeyhtiö omistaa liikenneinvestoinnista hyötyviä kiinteistöjä, se saa tuloja kiinteistöjen hankinta- (oman pääoman sijoituksessa nolla) ja myyntihinnan erotuksesta. Myyntihinta voi olla hankintahintaa suurempi, mm. jos liikenneinvestointi parantaa kiinteistöjen saavutettavuutta tai kiinteistöjen rakennusoikeus lisääntyy.

Myyntihintaan vaikuttavia osatekijöitä on haastava arvioida erikseen. Jos hankeyhtiö esimerkiksi omistaa kiinteistöjä juna-asemien ympäristöstä, kiinteistöjen myynnistä

saatavia tuloja voidaan kuitenkin suuntaa antavasti arvioida nykyisten asemien ympäristöjen rakennusoikeuden hinnalla ja rakennusoikeuden määrällä. Raporttia varten laadittiin esimerkkilaskelma asemanseutujen kiinteistökehityspotentiaalin suuruusluokan haarukoimiseksi Suomen oloissa.

Esimerkkilaskelmaa varten juna-asemien sijaintitiedot haettiin Liikenneviraston Digi-traffic -tietopalvelusta. Laskelmissa käytettiin asemia, jotka ovat 20–60 kilometrin päässä Helsingin päärautatieasemasta. Valtiovarainministeriön vero-osastolta saatiin rakennusoikeuden hinta-arviot postinumerotasolla. Nämä hinta-arviot luultavasti yliarvioivat mahdollisten uusien liikenneinvestointien rakennusoikeuden hintoja, koska nykyiset juna-asemat on sijoitettu alueille, jotka ovat arvokkaampia kuin alueet, joilla ei ole juna-asemia. Väestörekisterikeskuksesta puolestaan saatiin data, jossa ovat kaikki Suomen rakennukset, niiden sijainti koordinaatteina ja kerrosalat. Tätä dataa laskelmassa käytettiin kilometrin säteellä asemista olevien rakennusten ja niiden kerrosalojen määrittämiseen.

Esimerkkilaskelman mukaan nykyisten asemien postinumeroalueilla rakennusoikeuden neliöhinta olisi keskimäärin noin 240–360 euroa. Rakennusoikeutta puolestaan arvioidaan olevan noin 185 000–460 000 m² kilometrin säteellä keskimääräisestä asemasta. Rakennusoikeuden yhteenlaskettu arvo kilometrin säteellä keskimääräisestä asemasta olisi näin ollen keskimäärin 45–170 milj. euroa. Jos hankeyhtiö siis omistaisi kiinteistöt kilometrin säteellä keskimääräisestä asemasta ja niiden rakennusoikeuden arvo vastaisi nykyisten asemien ympäristön rakennusoikeuden keskimääräistä arvoa, kiinteistöjen myynnistä saatava tulo voisi olla 45–170 milj. euroa. Tämä tulo sisältää liikenneinvestoinnin aiheuttaman saavutettavuushyödyn kapitalisoitumisen hintoihin sekä kaavoitushyödyn.

Nykyisten asemien ympäristöt ovat harvaan rakennettuja, esim. johtuen ratapihan ja junaradan viemästä tilasta. Niiden aluetehokkuus (0,05–0,1) vastaa pientaloalueen aluetehokkuutta. Jos uusien asemien ympäristö kaavoitettaisiin yhtä tehokkaasti kuin tehokkaimmalla asemanseudulla 20–60 kilometrin päässä Helsingistä (Järvenpää: 690 000 m²) ja rakennusoikeuden hinta vastaisi keskimääräistä asemanseutua, niin rakennusoikeuden arvo olisi 170–250 milj. euroa kilometrin säteellä asemasta. Jos kyse olisi tehokkaimmasta kaavoituksesta asemanseuduilla (Järvenpää) ja rakennusoikeuden hinta vastaisi kalleinta asemanseutua (Kerava: 580€/m²), rakennusoikeuden arvo olisi yhteensä noin 400 milj. euroa.

Esimerkkilaskelma on pelkästään laskennallinen eikä pyri kuvastamaan jotakin todellista tilannetta. Käytännössähan hankeyhtiö tuskin voisi omistaa kaikkia kiinteistöjä kilometrin säteellä asemasta tiheästi asutettavalla alueella, niin kuin laskelma olettaa. Lisäksi laskelma lähtee liikkeelle siitä, että kaikki kilometrin säteellä olevat kiinteistöt

ovat kehitettävissä ”nollasta”, jolloin se ei esimerkiksi ota huomioon sitä, että osa todellisten liikennehankkeen liittyvistä asemanseuduista voi olla jo pitkälti kaavoitettuja ja kiinteistökehitettyjä. Tässä mielessä edellä esitetyt arviot keskimääräisistä asema-kohtaisista kiinteistökehityspotentiaaleista eri aluetehokkuus- ja muilla oletuksilla todennäköisesti yliarvioivat selvästi todellisiin asemanseutuihin liittyviä kiinteistökehityspotentiaaleja.

Esimerkilaskelmassa ei toisaalta ole otettu huomioon liikenneinvestointien aiheuttamia laajempia hyötyjä kunnille. Näitä ovat esimerkiksi tuottavuuden kasvusta tulevat hyödyt. Laskelmassa ei ole mukana myöskään kuntalaisille kertyviä saavutettavuushyötyjä, jotka kohdentuvat muualle kuin hankeyhtiön omistamien kiinteistöjen arvoihin. Näiden hyötyjen välillisenä seurauksena esimerkiksi kuntien omistamien kiinteistöjen arvo voi nousta ja kuntien veropohja kasvaa.

Tässä luvussa esitetyn esimerkilaskelman perusteella voidaan suuntaa-antavasti arvioida, että hankeyhtiön kiinteistöjen arvolla pystytään keräämään rahoitusta liikennehankkeen yhtiömallilla toteuttamiseen, mutta todennäköisesti tämä jää useimmissa tapauksissa alle neljännekseen liikenneinvestoinnin kokonaiskustannuksista. Esimerkilaskelman oletusten ja lähtökohtien vallitessa, yhden asemanseudun kiinteistöjen arvolla pystyttäisiin kattamaan esimerkiksi kahden miljardin euron hankkeen kustannuksista noin 2–20 %, riippuen kaavoituksen tehokkuudesta ja rakennusoikeuden hinnasta. Uusia asemanseutuja voisi tietysti olla useampia ja hankkeen rahoittamisessa voitaisiin hyödyntää myös muualla kuin asemanseudulla olevia kiinteistöjä, jolloin potentiaali voisi olla edellä mainittua suurempikin.

On kuitenkin myös huomattava, että arvonkehityspotentiaali eri asemanseuduilla vaihtelee. Kiinteistökehityspotentiaalın suuruus riippuu kaiken kaikkiaan paljon liikennehankkeen ominaisuuksista, koska kiinteistöjen arvonkehityspotentiaalilla on suora yhteys hankkeen generoimiin saavutettavuushyötyihin. Kiinteistökehityksen mahdollisuudet riippuvat myös mm. kiinteistökehitykseen soveltuvien kiinteistöjen saatavuudesta ja siirrettävyydestä yhtiöön, kiinteistökehitystoimintaan liittyvistä kuluista ja riskeistä sekä omistajiksi yhtiöön tulevien tahojen muista intresseistä. Asemanseutu voi esimerkiksi olla jo valmiiksi rakennettu tai hankeyhtiön omistajiksi tulevilla tahoilla on vain vähän kiinteistöjä kiinteistökehitettäväksi. Kiinteistökehityksen esimerkilaskelmaa tuleekin tarkastella karkeana ja suuntaa-antavana laskelmana, joka ei ota huomioon tapauskohtaisia rajoitteita ja muita seikkoja, joita liikennehankkeiden rahoittamiseen kiinteistökehityksellä liittyy. Näitä rajoitteita ja seikkoja on tarkasteltava huolellisesti erikseen kutakin hanketta suunniteltaessa.

3.5 Yksityisen antama lopullinen rahoitus

3.5.1 Hyödynsaajan osallistuminen

Periaatteessa on ajateltavissa, että jokin väylä on niin olennainen yksityisen tahon, esim. joidenkin yritysten kannalta, että tuo yksityinen taho on valmis maksamaan osan väylähankkeen kustannuksista. Tähän voisi houkutella esim. tilanne, jossa yksityisen maksamalla osuudella olisi olennaista merkitystä valtion ja kuntien päätöksen teon kannalta. Jos hanke ei toteutuisi tai lykkäntyisi ilman tällaista yksityisen osallistumista, yksityisen saattaisi riippuen hankkeen hyödyistä sille kannattaa maksaa osa kustannuksista.

Mainitut tilanteet ovat käytännössä suurten hankkeiden osalta harvinaisia, jopa lähinnä teoreettisia. Jos tällainen asetelma syntyisi, valtion ja kuntien olisi kuitenkin arvioitava, missä määrin yksityistä rahoitusta voitaisiin edellyttää, jotta hankkeeseen ryhtyttäisiin. Pienissä paikallisissa hankkeissa yksityisen panoksen vaatiminen ja hyödyntäminen voisi tulla käytännössä useammin kysymykseen.

3.5.2 Kolmas taho oman pääoman sijoittajana

Valtion ja kuntien lisäksi myös kolmannet tahot saattaisivat joissakin tilanteissa tulla yhtiön omistajina kysymykseen. Tämä edellyttäisi, että sijoittaja arvioisi mm. muiden osakkaiden kanssa käymiensä neuvotteluiden perusteella saavansa sijoitukselle riittävän tuoton mm. osinkojen kautta. Omistusosuudet määräytyisivät sijoitetun pääoman suhteessa ja väyläomaisuus niiden mukaisesti. Osakepääomasta sijoittaja voisi saada osuuden siinä suhteessa kuin sijoittajan panokset omaan pääomaan suhteessa muiden panoksiin olisivat. Jos oman pääoman sijoitukset olisivat esim. yhteensä 2,5 mrd. euroa niin, että kolmas taho sijoittaisi 0,5 mrd. euroa, olisi kolmannen tahon osuus osakepääomasta viidennes ja yhtiön omaisuudesta eli mm. väylästä samoin. Syitä sille, että kolmas taho saisi suhteellisesti suuremman omistusosuuden (osakepääomasta) kuin on sijoittanut omaan pääomaan, ei ole helppo löytää. Tällaisessa tilanteessahan veronmaksajien maksamaa omaisuutta siirtyisi vastikkeetta kolmannelle taholle, mihin tulisi olla kestävä perusteet.

Määriteltäessä yhtiön omistajien keskinäistä oman pääoman ehtoisten sijoitusten suhdetta on olennaista arvioida oikein mahdolliset muut kuin rahamääräiset sijoitukset omaan pääomaan (esim. kiinteistöt apporttina). Tämä voi olla haasteellista esim. silloin, kun kaavoittamattomaan kiinteistöön saattaa kohdistua kaavoitusodotuksia. Voi myös olla niin, että väylähankkeen tapauksessa ei alkuvaiheessa hankeyhtiötä perustettaessa vielä osata arvioida, mitä kaikkia sijoitustarpeita myöhemmin ilmaantuu ja

mikä taho niistä tulee vastaamaan. Tällaisissa tilanteissa voidaan omistussuhteita tietenkin kokonaisjärjestelyn osana sovittavalla tavalla korjata.

Jotta kolmas taho voisi sijoittajana luottaa siihen, että saisi sijoittamansa pääoman vaihdantatilanteessa takaisin, tulisi tuoton olla riittävän korkea, jotta myös kauppahinta nousisi tarpeeksi korkeaksi. Toinen teoreettinen vaihtoehto olisi, että muut omistajat takaisivat alkuperäisen sijoituksen takaisinmaksun. Tällainen sijoittaminen alkaisi kuitenkin muistuttaa vahvasti vieraan pääoman ehtoista ratkaisua. Takausvaihtoehto olisikin muille omistajille kyseenalainen, koska sijoituskuviosta ei niille juuri hyötyä silloin enää jäisi.

Viime kädessä kolmannen tahon ottaminen sijoittajaksi riippuu siitä, millaisiksi sijoittamisen ehdot muodostuisivat. Osinkopolitiikasta olisi tällöin jollakin tasolla sovittava omistajien kesken etenkin, kun julkiset omistajat saattaisivat osana kokonaisuutta harkita osingoista luopumista hankeyhtiössä esim. siinä tilanteessa, että joutuisivat ne itse käytännössä rahoittamaan. Vain tapauskohtaisesti selviää, voidaanko löytää sellainen kokonaisuus, jossa valtion ja kunnan kannattaa hyväksyä vaihtoehtoiskustannustaan eli velanhoitokustannuksiaan korkeampi tuottotaso sijoittajalle saadakseen sijoittajan mukana yhtiöön erityistä asiantuntemusta ja tehokkuuteen kannustavaa omistajuutta. Tässä punninnassa olisi arvioitava sitä, missä määrin kolmannen tahon osallistuminen omistajana toisi yhtiöön kaivattavaa lisäpontta. Jos arvioitaisiin yksityisen pääoman lisäävän toiminnan tehokkuutta, siitä kannattaisi ylimääräistä maksaa. Tässä arvioinnissa on kuitenkin syytä olla huolellinen ja perustaa se havaintoihin.

Jos valtio (ja mahdollisesti kunnat) joutuisi yhtiön residuaalirahoittajana käytännössä maksamaan kolmannen tahon saamat osingot (siis varmistamaan panoksillaan hankeyhtiön jakokelpoisen tuloksen), on maksajan kannalta hyödyllistä havaita yhteys oman pääoman kustannusten ja vieraan pääoman kustannusten välillä. Osinkojen maksuihin käytettävällä summalla voisi nimittäin vaihtoehtoisesti lyhentää velkaa. Jos kolmannelle taholle maksettaisiin vaikkapa 10 %:n osinko sijoitetulle pääomalle, valtio voisi vaihtoehtoisesti samalla rahamäärällä maksaa runsaassa 10 vuodessa koko pääoman takaisin lainanantajalle (ottaen huomioon valtion lainanoton alhaisen korkotason). Lainanottotilanteessa valtio saa omaisuuden itselleen, kolmannen tahon sijoitustilanteessa omaisuus tulee sijoittajalle. Tämä tarkoittaa sitä, että kovin korkeita tuottovaateita valtion ei yhtiön residuaalirahoittajana kannata osinkoina maksettavaksi hyväksyä.

Kolmannen tahon mukaantulosta voisi koitua toisaalta jonkin verran mutkikkuutta. Yksityinen taho osakkeenomistajana voisi esim. vaikuttaa yhtiön toimintojen verovapausharkinnan edellytyksiin ja sillä voisi olla merkitystä myös arvioitaessa yhtiöön kohdennettavia eri toimenpiteitä kielletyn valtiontuen kannalta. Mahdollinen ongelmallisuus tulisi

lähinnä sitä kautta, jos valtio ja kunnat tulisivat kohdelleeksi yhtiöön sijoittanutta sijoittajaa muita yksityisiä tahoja suosiollisemmin.

Jos kolmatta tahoja edustava sijoittaja olisi mukana ennen kaikkea sijoittajaintressissä, voitaisiin ajatella, että sille perustettaisiin erityinen osakesarja, jossa olisi muista poikkeava, esim. yksinomainen tuotto-oikeus ja vastaavasti muita pienempi äänivalta. Jos taas haettaisiin nimenomaan yksityisen toimijan kannustavaa vaikutusta yhtiön toiminnan tehokkuuteen, äänivaltaa ei pitäisi alentaa. Vain tapauskohtaisesti voidaan lopulta neuvottelujen perusteella ratkaista, mikä toimintatapa on mielekkäin.

3.6 Kuntien suora rahoitus

Kunnat voivat sovittavalla tavalla siirtää yhtiölle oman pääoman ehtoisesti varallisuutta. Vaikka tämä vähentää valtion rahoitusosuutta, se ei ole valtion kannalta toivottavin rahoitusvaihtoehto, koska kunnankin varallisuuden luovutus rasittaa veronmaksajien asemaa. Valtion ja kuntien kannalta olisi toivottavaa, että kohtien 3.2 ja 3.3 rahoituslähteistä saatava osuus kustannuksista olisi maksimaalinen. Myös kohdan 3.4 rahoituslähde on ensisijainen valtion ja kunnan suoraan rahoitukseen nähden. Mitä enemmän voidaan rahoitusta kerätä kohtien 3.2–3.5 rahoituslähteistä, sitä vähemmän jää suoraan veronmaksajien vastuulle.

Valtion ja kuntien suoran rahoituksen suhde ja määrä ovat tarkoituksenmukaisuuskysymys ja neuvotteluasia. Jos kunta osallistuu rahoitukseen niin, että valtion rahoitusosuus pienenee, se voi vaikuttaa väylän toteutettavuuteen ja ajoitukseen.

Kuntien osallistumisen perusteeksi voidaan esittää niitä hyötyjä, joita kunnille väylästä syntyy. Hyödyt koituvat kuntakonsernin omistamien kiinteistöjen arvonnousun kautta ja verotulojen (kunnallisvero, yhteisövero ja kiinteistövero) nousun kautta. Kunta on aiempaa houkuttelevampi muutto- ja asioidumiskohde ihmisille ja yrityksille, jos kunnasta kulkee tasokas, nopea väyläyhteys merkittäviin muihin suuntiin. Tällöin voidaan ajatella, että kunta on saadakseen väylän toteutettua halukas osan tästä hyödystä mahdollisesti antamaan hankeyhtiölle väylän rahoittamiseen. Kunnallahan olisi yleensä myös omistusosuus hankeyhtiöstä.

Kuntien osallistuminen hankkeen kustannuksiin on monissa tapauksissa nopeuttanut hankkeiden aloittamista. Tästä on sovittu ko. kunnan kanssa hankekohtaisesti. Jos kunta on valmis sijoittamaan hankkeeseen, kunta todennäköisesti myös hyötyy hankkeesta nopeampien liikenneyhteyksien myötä ja laajempien työssäkäyntialueiden myötä. Laajempien taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen on johtamassa

siihen, että voitaisiin päästä aiempaa systemaattisempaan lähestymistapaan hyötyjen arvioinnissa.

Kuntien rahoitusosuus eri hankkeissa on vaihdellut tapauskohtaisesti. Raide-Joke-
rissa, joka on kaupunkiseutujen hanke, valtion osuus on 30 % sidottuna tiettyyn koko-
naiskustannusarvioon. Valtion osuudeksi Länsimetrosta sovittiin 30 % ja enintään
240 milj. euroa. Samoin Tampereen raitiotielle on myönnetty enintään 30 % valtion-
avustusta. Hankkeiden rahoitusosuuksista päätetään tapauskohtaisesti.

Edellisellä MAL-aiesopimuskaudella (2012–2015) sovittiin, että valtio ja Helsingin seu-
dun kunnat aloittavat sopimuskaudella liikennejärjestelmän toimivuuteen ja maankäy-
tön kehittämiseen liittyvät infrastruktuurin kehittämishankkeet. Näistä Mt 101 Kehä I:n
parantamisessa sovittiin alustavasti valtion osuudeksi 35 milj. euroa ja kuntien 15 milj.
euroa. Helsinki–Riihimäki-rataosan palvelutason parantamisen rahoitti valtio 150 milj.
eurolla. Kehä III:n kehittämisessä valtion osuus oli 110 milj. euroa ja kuntien 40 milj.
euroa. Helsingin ratapihan toiminnalliseen parantamiseen osoitettiin valtionrahoitusta
60 milj. euroa.

Ei voida sanoa, että hankkeiden rahoitussuhteista olisi olemassa tiettyä kaavaa kun-
tien ja valtion välillä, vaan rahoittaminen perustuu aina hankekohtaisiin sopimuksiin.

3.7 Valtion suora rahoitus

Nykytilanteessa valtio rahoittaa hankkeet budjetin kautta osana normaalirahoitusta.
Valtio saa rahoitusta matalalla korolla ja pystyy hankkimaan rahoitusta tarvittavissa
määrin hankkeeseen, jos näin päätetään toimia. Varainhankinnan kustannusten näkö-
kulmasta talousarviorahoitus on edullisin tapa rahoittaa liikenneinvestointeja.

Valtion harkitessa liikenneväylien toteutusta ja rahoittamista hankkeiden yhteiskunnal-
liset hyödyt ovat olennaisia kriteereitä. Hyödyt ulottuvat pitkälle aikavälille. Esimerkiksi
esillä olleiden rataverkon nopeiden runkovälyyhteyksien (Helsinki–Tampere, Hel-
sinki–Turku ja Helsinki/lentoasema–Porvoo–Kouvola) hyödyt ovat mittavia ja niihin
kuuluvat myös hankkeiden generoimat lisätulot julkiselle sektorille. Hyötyjä on syytä
tutkimusten avulla tarkemmin selvittää. Aivan lopullista totuutta laajalti ja pitkälle aika-
välille jakautuvista ja paljolti välillisistä hyödyistä ei voitane kuitenkaan saada.

Merkittävä väylähanke voi olla esim. nopean yhteyden raide, jolloin rakentamiskustan-
nukset ovat helposti usean miljardin euron luokkaa. Jos kysymys olisi ns. ydinkäytä-
vähankkeesta, siihen voisi saada myös EU-tukea. Realistisesti arvioiden käyttäjämäk-
sujen, EU-tuen, kiinteistökehityshyötyjen ja yksityisten maksuvastuiden osuus voisi

hankkeen olosuhteista riippuen nousta ehkä 25–65 prosentin tasolle rakentamiskustannuksista. Jokaisen potentiaalisen hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa kannattaa kuitenkin pyrkiä maksimoimaan näitä rahoitusosuuksia tuon haarukan ylikin, koska siten parannetaan julkisten rahoittajien mahdollisuuksia lähteä toteuttamaan kyseistä hanketta ja myös muita hankkeita.

Jos muiden loppurahoituslähteiden lisäksi myös kunnat osallistuisivat kustannuksiin, valtion lopullinen rahoitusvastuu voisi alimmillaan jäädä selvästi alle puoleen kokonaiskustannuksista. Edelleen voisi kuitenkin siis valtion kannalta olla kysymys miljarditasoisista kustannuksista yhdenkin hankkeen osalta.

Päätöksenteossa väylärahoitus kilpailee muiden valtion rahoitusta tarvitsevien tarpeiden kanssa. Osa näistä tarpeista on vaikutuksiltaan pitkäjänteisiä väylien tavoin. Viime kädessä hallitus ja eduskunta ratkaisevat, mihin järjestykseen ja millä aikataululla erilaiset tarpeet, ml. suuret väylähankkeet, asetetaan.

Miljardiluokkaa oleviin kustannusvastuisiin sitoutuminen on poliittinen valintakysymys eikä ole missään oloissa itsestään selvä ratkaisu. Potentiaalisten väylähankkeiden kustannuksia, hyötyjä ja riskejä onkin tarpeellista selvittää perusteellisesti, jotta hankkeista on mahdollista tehdä edes alustavia linjauksia. Seuraavaa hallituskautta ajatellen selvityksillä on kiire, ja niitä on osin jo tehtykin.

Vaalikaudelle ajoittuvan valtion rahoitusvastuun mittaluokka olisi tarpeen tietää siinä vaiheessa, kun hallitusohjelmasta ja siihen sisältyvistä finanssipolitiikan perusteista, kuten kehysmenojen mitoituksista, päätetään. Koska hankeyhtiöiden yhteydessä kysymykseen tulevat väylähankkeet olisivat poikkeuksellisen mittavia, on siitäkin syystä paikallaan, että ainakin hankepolitiikan pääpiirteistä, kuten hankevarausten mittaluokasta, olisi sovittu jo hallitusohjelmavaiheessa.

Hallitusohjelman ja sen varaan rakentuvan ensimmäisen kehyspäätöksen (ns. vaalikauden kehysten) yhteydessä on mahdollista esim. kehysten mitoituksissa varautua tarvittaviin investointimenoihin. Tällä tavalla on ollut tarkoitus toimia esim. puolustusvoimien hävittäjähankintojen osalta. Kehysten kannalta olennaista on varautua oikeisiin mittaluokkiin eli menojen kokonaistasoihin. Menojen ajoittumisen muutokset vuosien välillä voidaan sitten kehysääntöjen puitteissa ottaa korjauksina huomioon.

Valtion rahoitettavaksi tulevan väylän kustannusta ei voida ”piilottaa” julkisen talouden tilastoista millään järjestelyllä. Tämä on hyvä asia siksi, että sama periaate koskee kaikkia muitakin EU-maita. Suomen ei kannatakaan olla suunnittelemassa keinoja väistää julkisen talouden tilastointia siltä osin, kuin julkinen talous tosiasiasa kantaa

lopullisen rahoitusvastuun. Toinen asia on, että on järkevää pyrkiä maksimoimaan rahoitus muista kuin julkisista rahoituslähteistä ja näin minimoimaan julkiselle rahoitukselle koituva rasitus.

3.7.1 Valtio rakennusaikaisessa rahoituksessa

Kun väylää rakennetaan, toteutuvat kustannukset rakennusvuosina, mutta osa hankkeen tuloista saadaan tulona vasta myöhemmässä vaiheessa. Mahdollisella EU-rahoituksella on oma aikataulunsa ja väylän käyttäjämaksuja voidaan kerätä vasta hankkeen valmistuttua. Myös kiinteistökehityksen kautta tuleva tulovirta voi toteutua hitaammin kuin rakennuskustannukset. Valtio saattaisi periaatteessa olla valmis hoitamaan hankkeen väliaikaisen rahoituksen näiltä osin, mikäli hankeyhtiö sitoutuisi maksamaan lainan valtiolle tulovirtansa pohjalta määräytyvässä aikataulussa takaisin. Tällaisessa tilanteessa väliaikaisrahoitus voitaisiin toteuttaa finanssisijoituksena valtion talousarviosta.

Tämä vähentäisi hankeyhtiön markkinoilta otettavan velan määrää ja alentaisi rahoituskustannuksia. Olettaen että hankeyhtiö luokiteltaisiin julkiseen talouteen, luettaisiin hankeyhtiön velka tilastoissa joka tapauksessa mukaan julkisyhteisöjen EDP-velkaan. Koko julkisen talouden tasolla ei tässä mielessä olisikaan väliä sillä, ottaisiko velan lopulta valtio vai yhtiö. Valtion ja yhtiön keskinäiset velkasuhteet eivät vaikuttaisi julkisen talouden velkamääriin.

Siitä, miten oman pääoman ehtoiset maksut jaksottuisivat, tulisi sopia hankekohtaisesti. Rakennusaikaista rahoitustarvetta voidaan kattaa esim. valtion suorilla maksuosuuksilla. Lähtökohtaisesti valtion ei kannata lykätä rahoitusvastuitaan muiden rahoituskustannuksilla, koska ne ovat korkeammat kuin valtiolla itsellään. Valtion kannattaa maksaa sille kuuluvat kustannukset heti, kun niiden peruste on syntynyt ja ottaa tarvittaessa lainaa kustannusten maksamiseen. Jos yhtiö ottaisi lainaa valtion rahoitusosuuden sijasta, valtion kannattaisi rahoituskustannusten näkökulmasta taata laina tai maksaa osuutensa heti ja ottaa itse lainaa sen rahoittamiseksi. Saman tyyppinen tilanne on myös kuntien näkökulmasta, ellei valtio ole taannut yhtiön lainanottoa myös kuntien rahoitusosuuksien osalta.

Tilanteesta riippuen samat näkökohdat voivat soveltua myös kuntien asemaan. Kunnat voivat saada rahoituskustannuksiltaan edullista lainaa hyödyntäen esimerkiksi Kuntarahoitusta ja muita institutionaalisia rahoituslaitoksia, esim. EIB ja NIB. Myöskään kunnan ei kannata rahoittaa väliaikaisesti kustannusvastuitaan kalliimmalla rahalla kuin kunta markkinoilta saisi. Kuntien kannalta edullinen väliaikaisrahoitus olisi valtion laina tai valtion takaama laina.

Valtio voisi myös taata yhtiön lainoitusta, jos se tapahtuisi EU-oikeuden sallimissa puitteissa. Silloin rahoituskustannukset muodostuisivat hieman korkeammiksi ja valtion lopullinen kustannus vastaavasti suuremmaksi.

4 Hankeyhtiömalliin liittyviä näkökohtia

4.1 Suunnitteluvaihe

Joitain potentiaalisia isoja tulevaisuuden hankkeita on jo jonkin verran suunniteltu ja niihin liittyviä suunnittelurahoja on myös valtion talousarviossa nimenomaisesti myönnetty. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä suunnitteluun osoitetaan kokonaisuudessaan 22,5 milj. euroa ja esim. pääradan nopean yhteyden suunnitteluun osoitetaan lisärahoitusta 1 milj. euroa ja ns. Turun tunnin junaan 10 milj. euroa.

Myös yksityiset tahot ovat arvioineet joidenkin hankkeiden ominaisuuksia ja vaikutuksia. Tällaisia esimerkkejä ovat esim. Turun tunnin junasta tehdyt useat vaikutusarvioinnit. Tallinnan tunnelin osalta on tehty valmistelua sekä julkisella puolella että yksityisvetoisen toteutuksen näkökulmasta.

Väylävirasto voi suunnitella päättämällään tavalla liikennehankkeita perusväylänpidon rahoilla. Jos on kysymys mittavan hankkeen suunnittelusta, se usein vaatii lisärahoituksen myöntämistä. Näin on tehty mm. Turun nopean ratayhteyden, Pisara-radon sekä pääradan suunnittelun osalta.

Hankeyhtiön kautta toteutettavissa olevan ison hankkeen valmistelu ja suunnittelu vaativat paljon resursseja ja kestävät kauan. Valtion talousarviossa voidaan valmisteluun ja suunnitteluun myöntää erityistä lisärahoitusta. Näin voitaisiin tehdä esim. silloin, jos hallitusohjelmassa on päätetty käynnistää joidenkin mahdollisten hankkeiden valmistelu, suunnittelu ja niistä neuvottelemine.

EU:n CEF-rahoitusta kannattaa hakea heti, kun se on mahdollista. Suunnittelulle voi hakea tukea, kun suunnittelutyöstä on olemassa hanke, jolla on budjetti ja rahoitus, ja päätös suunnittelutyön aloittamisesta pystytään tekemään nopeasti. EU:n rahoitus voi käytännössä kohdistua vain tukikelpoisiin ydinverkkokäytävän väyliin. EU voi rahoittaa suunnittelukustannuksista enintään 50 prosenttia. EU:n rahoitus maksetaan jälkikäteen suunnittelukustannusten toteuduttua.

4.1.1 Yhtiö suunnittelun toimijana

Usein viranomaiset suunnittelevat potentiaalisia väyliä paljon ennen kuin niistä tehdään ratkaisuja. Osa suunnitelluista konsepteista ei toteudu tai suunnittelu jää kesken tai väylä muuntuu suunnittelussa toisenlaiseksi. Kun ajatellaan suurta väylähanketta, sen suunnittelun käynnistäminen saattaa vaatia lisäresursseja ja sitä kautta jonkintasoisia päätöksentekijöiden ratkaisuja. Lähtökohtaisesti suunnittelupäätökset eivät kuitenkaan ennakoineet hankkeen toteuttamista, vaan mahdolliset toteutuspäätökset on tehtävä kertyneen tiedon pohjalta erikseen. Siten on luonnollista, että osa suunnittelutyöstä voi mennä hukkaan.

Suunnitteluvaiheessa saattaisi joissakin isojen hankkeiden tapauksissa olla mahdollista hyödyntää osakeyhtiömuotoa jo ennen varsinaisen toteutukseen tarkoitetun hankeyhtiön aloittamista. Suunnitteluun osallistuva yhtiö voisi lisäksi osallistua myös esim. joidenkin alkuvaiheen lupahakemusten yms. prosessointiin. Suunnittelun alkuvaiheessa ei vielä tiedetä kaikkea väylän piirteistä ja sen hyödyistä, minkä vuoksi osakkaiden valikoituminen ja keskinäinen omistus- ja rahoitussuhde voivat poiketa olennaisesti varsinaisen hankeyhtiövaiheen suhteista. Tärkeää onkin, että mahdollisen suunnitteluvaiheen yhtiön osakkaat tiedostavat ja sopivat selvästi, että hankeyhtiö perustuu rakenteeltaan erilaisille ja vasta myöhemmin vahvistuville lähtökohdille, jotka ilmenevät suunnittelu-, selvitys- ja neuvotteluvaiheiden tulosten perusteella.

Suunnitteluvaiheen yhtiöstä voi olla kuitenkin hyötyä lopullisen toteutuksen kannalta, jos tätä kautta keskeisessä roolissa myös myöhemmin toimivat hankeyhtiön osakkaat pääsevät vaikuttamaan jo alkuvaiheen ratkaisuihin. Hankkeiden toteutuksen tehokkuus voi parantua ja hankkeiden palvelukyky voi lisääntyä asiassa suurinta intressiä omaavien tahojen voidessa suunnata hankkeen piirteitä jo alkuvaiheessa. Tapauskohtaisesti on arvioitava, onko edellytyksiä ja missä vaiheessa perustaa väylän suunnitteluun paneutuva yhtiö ja miten valtion riittävä vaikutusvalta on siinä tarpeen järjestää ja mitkä kunnat mahdollisesti voisivat tällaiseen yhtiöön osallistua.

Valtio saattaisi joutua vastaamaan painotetusti suunnittelun kustannuksista myös yhtiömallissa. Toisaalta aikaisen suunnitteluvaiheen yhtiö ja valtion osallistuminen siihen ei saisi indikoida sitä, että väylä lopulta valtion osallisuudella toteutetaan. Suunnittelun käynnistäminen on myös yhtiömuodossa vain myöhemmän päätöksenteon pohjustamista. Riski on silti, että raskas organisoituminen potentiaalisen hankkeen alkuvaiheessa johtaa liian aikaiseen tosiasialiseen sitouttamiseen. Tätäkin vasten on varsinkin valtion punnittava suunnitteluyhtiöllä mahdollisesti saavutettavissa olevia hyötyjä.

4.2 Julkisen talouden säännöt ja tilastointi

Suomi on EU:n jäsenenä sitoutunut noudattamaan EU:n finanssipoliittisia sääntöjä, joilla pyritään turvaamaan julkisen talouden vakaus jäsenmaissa sekä euroalueella että EU:ssa kokonaisuutena. EU:n perussopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä ei lähtökohtaisesti saa ylittää 3 % ja velka 60 % suhteessa BKT:hen. Lisäksi vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenmaiden on asetettava rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite.

Myös kansallinen finanssipoliittinen laki (869/2012) velvoittaa valtioneuvoston asettamaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen ja ryhtymään julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkiseen rakenteelliseen rahoitusasemaan on syntymässä tavoitteen saavuttamisen vaarantava merkittävä poikkeama. Asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) velvoittaa edelleen hallituksen asettamaan julkisen talouden suunnitelmassa julkisyhteisöille vuosittaiset rahoitusasematavoitteet, jotka johtavat vähintään keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Suomen keskipitkän aikavälin tavoite ja sen minimiraja ovat tällä hetkellä 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen.

EU:n talouspolitiikan koordinaation puitteissa julkisen talouden tilaa seurataan kansantalouden tilinpidon käsittein. Kansantalouden tilinpitoa laatii Tilastokeskus, joka toimittaa Eurostatille julkisen talouden tilan valvonnassa käytettävät alijäämä- ja velkatiedot. Raportointi sisältää tilastotiedot julkisen talouden yli-/alijäämästä ja velasta neljältä viimeisimmältä vuodelta, sekä kuluvaan vuoden ennusteet joista vastaa valtiovarainministeriö. Raportointi sisältää lisäksi sellaista yksityiskohtaista tietoa (mm. takauksista, PPP-hankkeista ja pääomituksista) jota ei julkaista ja jota Eurostat hyödynää tilastotietojen laadunvarmistustarkoituksessa.

Kansantalouden tilinpidon mukaisessa alijäämä- ja velkalaskennassa kantavana periaatteena on kirjata yksiköt ja transaktiot niiden todellisen taloudellisen luonteen mukaan riippumatta siitä, mikä niiden oikeudellinen tai hallinnollinen muoto on. Kansantalouden tilinpidon laatimista ohjaa Euroopassa ESA 2010 -käsikirja, joka on samalla EU-asetus¹². Julkisen talouden tilinpitoa ohjaavat lisäksi ns. EDP-manuaali (Manual on Government Deficit and Debt), EDP-asetus¹³ sekä Eurostatin antamat muut ohjeistukset. Eurostatin vastuulla on varmistaa, että menetelmäohjeistuksia sovelletaan jäsenmaissa yhtenäisesti.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 549/2013

¹³ Neuvoston asetus 479/2009, muutettuna

4.2.1 Miten julkinen talous määritellään tilastoissa?

Koko talous jaetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen ja yksityiseen sektoriin. Laaja julkinen sektori sisältää julkisyhteisöt (sektori S.13), julkiset yritykset (kuuluvat yksityisten yritysten kanssa sektoriin S.11) ja julkiset rahoituslaitokset (kuuluvat yksityisten rahoituslaitosten kanssa sektoriin S.12). Ne yksiköt, jotka eivät ole julkista sektoria, kuuluvat yksityiseen sektoriin. Kun tarkastellaan esim. julkisen talouden alijäämää ja velkaa, tarkoitetaan nimenomaan julkisyhteisöt-sektorin (S.13) alijäämää ja velkaa. Tästä syystä se, mitkä yksiköt luetaan mukaan julkisyhteisöihin, on yksi tilinpidon keskeisistä menetelmäkysymyksistä ja siihen liittyvää ohjeistusta tarkennetaan Eurostatin ja jäsenmaiden yhteistyönä jatkuvasti. Suomessa sektoriluokituspäätökset tekee Tilastokeskus, joka myös julkaisee listaa julkisyhteisöihin luokitelluista yksiköistä¹⁴.

Kun arvioidaan, onko jokin yksikkö (esimerkiksi hankeyhtiö) luokiteltava julkisyhteisöihin, se tapahtuu yleensä tässä järjestyksessä:

1. Onko kyseessä institutionaalinen yksikkö?

Institutionaalisella yksiköllä viitataan toimijaan, jolla on mm. operationaalinen päätöksentekovalta omaan toimintaansa liittyen. Mikäli yksikkö ei ole oma institutionaalinen yksikkönsä, se yhdistetään määräysvallan omaavaan yksikköön ja luokitellaan sen kanssa samaan sektoriin.

Huomioita hankeyhtiöön liittyen:

- Jos yhtiö olisi esim. pelkkä rahoitusyhtiö ilman henkilökuntaa, yhtiö luokiteltaisiin määräysvallan omaavan yksikön yhteyteen.
- Jos yhtiöllä ei käytännössä olisi päätösvaltaa sen pääasialliseen toimintaan liittyen, luokiteltaisiin se määräysvallan omaavan yksikön yhteyteen.

2. Onko yksikkö julkisyhteisöjen määräysvallassa?

Jos yksikkö on julkisyhteisö(je)n määräysvallassa, kyseessä on julkiseen sektoriin kuuluva yksikkö. Määräysvallalla tarkoitetaan mahdollisuutta päättää yksikön toimin-

¹⁴ http://www.stat.fi/meta/luokitukset/_linkki/julkisyhteisot.html

nan yleisistä suuntaviivoista tai ohjelmasta. Yksinkertaisimmillaan määräysvalta tarkoittaa yli 50 % omistusosuutta äänivaltaisista osakkeista. Julkisyhteisö voi ottaa määräysvallan myös muilla tavoilla, mm. sääntelyn kautta.

Huomioita hankeyhtiöön liittyen:

- Työeläkeyhtiöt ovat (kansantalouden tilinpidossa) julkisia omistajia, eivät yksityisiä.
- Määräysvaltaan ei tarvita yli 50 % omistusosuutta yhdeltä omistajalta. Jos esim. julkisyhteisö A omistaa yhtiöstä 30 % ja julkisyhteisö B 25 %, on yhtiö julkisyhteisöt-sektorin määräysvallassa.

3. Onko yksikkö markkina- vai markkinaton tuottaja?

Jos julkiseen sektoriin kuuluva yksikkö on markkinatuottaja, se luokitellaan yrityssektoriin tai rahoituslaitossektoriin. Jos yksikkö on markkinaton tuottaja, se luokitellaan julkisyhteisöt-sektoriin. Arviointi markkinatuottajan ja markkinattoman tuottajan välillä tehdään ensisijaisesti ns. laadullisten kriteerien avulla (mistä yksikkö saa tulonsa (julkisyhteisöiltä vai muilta), kilpaileeko se markkinoilla) ja tarvittaessa ns. 50 %:n testin perusteella. 50 %:n testissä arvioidaan, kattavatko yksikön myyntitulot vähintään puolet tuotantokustannuksista.

Huomioita hankeyhtiöön liittyen:

- Jos yhtiö on pääosin julkisyhteisöjen omistama ja suurin osa sen tuloista kertyy julkisyhteisöiltä, on yhtiö lähes varmasti julkisyhteisöihin luokiteltava.
- 50 %:n testissä tuotantokustannuksiin sisällytetään mm. kiinteän pääoman kuluminen ($\approx$ poistot) ja nettokorkokulut, jotka molemmat ovat merkittäviä infran tapauksessa.

Rautateiden luokitteluun liittyvää menetelmäohjeistusta ollaan parhaillaan päivittämässä Eurostatin ja tilastovirastojen yhteistyöryhmässä. Tarkoituksena on mm. yhtenäistää maiden luokituskäytäntöjä sekä tarkentaa sitä, mitkä tulot voidaan sisällyttää myyntituloihin 50 %:n testissä.

4.3 Hankeyhtiömalliin liittyviä juridisia erityiskysymyksiä

Tässä luvussa käydään läpi hankeyhtiömalliin liittyvää valtiontukisääntelyä siitä näkökulmasta, että yhtiö keräisi tuloja infrahankkeen investointiin myös kiinteistökehittämisen avulla.

4.3.1 Valtiontukisääntely ja kilpailuneutraliteetti

Valtiontukisääntely ei estä valtiota tai kuntia perustamasta yrityksiä tuottamaan palveluita itselleen tai edes perustamasta yrityksiä tuottamaan palveluja markkinoille. Julkisrahoitteinen yritysmuodossa tapahtuva toiminta ei sinällään ole valtiontukisääntönsä kieltämää.

Valtiontuen tunnusmerkit ovat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 107 (1) artiklan mukaan, ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.” Edellytyksenä on siis:

- julkisten varojen/edun kanavointi
- valikoivuus (kohdistuu ja suosii tiettyä yritystä ym.)
- kilpailun vääristäminen tai sen uhka (potentiaalinen uhka riittää)
- vaikutus jäsenmaiden väliseen kauppaan (kynnys on alhainen, eikä edellytetä, että yritys käy itse kauppaa jäsenmaiden välillä).

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on ”yritys”. Euroopan unionin tuomioistuin on määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu sen toimintojen luonteesta. Ensinnäkin yksiköllä kansallisen lainsäädännön mukaan oleva asema ei ole ratkaiseva. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö ”taloudellista toimintaa”. Valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu myöskään siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Yksikkö luokitellaan yritykseksi aina suhteessa tiettyyn toimintaan. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta. Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.

Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa ja voi sen vuoksi myös vaihdella jäsenvaltiosta toiseen.¹⁵

Jos valtiontuen kriteerit täyttyvät, tukea ei saa myöntää ilman EU:n komission hyväksyntää. Pääsääntönä on valtiontuen ennakkoilmoitusvelvollisuus, notifiointivelvollisuus, komissiolle. Jos tätä menettelyä ei noudateta, tuki on laitonta valtiontukea, jolloin riskinä on tuen takaisinperintä korkoineen ja mahdolliset muut sanktiot. Ennakkoilmoitusmenettelystä on olemassa tiettyjä poikkeuksia, esim. vähämerkityksinen de minimis –tuki. Lisäksi yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta eri tukimuotoja.¹⁶

Valtiontueksi on luokiteltu mm. julkisten yritysten perusteettomat osakepääoman korotukset, julkisen toimijan markkinataloussijoittajaperiaatteen vastaiset sijoitukset yksityisiin yrityksiin ja verotuksen kautta myönnettävät vastikkeettomat ja valikoivat tuet. Myös yrityksen vastuiden vakuudeksi annetut takaukset voivat olla katsottavissa valtiontueksi, jos takauksista ei peritä markkinaehtoista takauspalkkiota. Tukea on myös tilanteissa, joissa on selvää, että yritys on niin heikossa taloudellisessa asemassa, että se ei voisi saada rahoitusta yksityisiltä sijoittajilta, tai jos julkinen toimija osallistuu pääomankorotukseen yksityistä sijoittajaa suuremmalla summalla, kun yksityisen sijoittajan haluttomuus sijoituksen kasvattamiseen johtuu yrityksen huonoista tulevaisuudennäkymistä.

EU:n perussopimuksen valtiontukiartikloilla ei rajoiteta valtion toimintaa markkinoilla niin kauan kuin niiden voidaan katsoa toimivan tavanomaisen markkinatoimijan tavoin. Tätä kutsutaan myös *markkinataloustoimijaperiaatteeksi (market economy operator principle)*. Olennaista valtiontukiarviointin näkökulmasta on tällöin, voiko toimenpidettä pitää objektiivisesti katsottuna hyväksyttävänä yksityisen markkinatoimijan kannalta. Julkisyhteisön tai julkisen yrityksen toteuttamat transaktiot eivät luo kielletyn valtiontuen mukaista etua, jos niissä noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja.

Markkinataloustoimijaperiaate liittyy erityisesti yritysten rahoitukseen kuten pääomasi-
joituksiin tai lainoihin. Usein tulee arvioitavaksi, sisältyykö kunnan tai valtion yrityk-

¹⁵ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01, "Käsitetiedonanto) kohdat 7-13

¹⁶ Komission asetus 651/2014. Asetuksen soveltamisalaa laajennettiin edelleen komission 14.6.2017 antamalla asetuksella (2017/1084)

seen tekemään sijoitukseen valtiontukea. Tällöin arvioidaan, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt sijoituksen samoissa olosuhteissa.¹⁷

Tie- ja rautatieinfrastruktuurihankkeiden rahoittaminen ei lähtökohtaisesti tule valtiontukisääntöjen piiriin, koska sen tyypinen infrastruktuuri ei tyypillisesti kilpaile muiden tai samanlaisten infrastruktuuria omistavien yritysten kanssa. EU:n komissio on Käsitetiedonannossaan katsonut, että valtiontuen kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteeri ei täyty, kun i) infrastruktuurilla ei ole kilpailijoita, ii) yksityinen rahoitus on alalla ja jäsenvaltiossa vähäistä ja iii) infrastruktuurin tarkoituksena ei ole valikoivasti suosia tiettyä yritystä tai toimialaa, vaan hyödyttää koko yhteiskuntaa. Käsitetiedonannossa on täsmennetty, että edellä mainitut kriteerit kohdistuvat erityisesti rautatieinfrastruktuuriin ja tieinfrastruktuuriin. Käsitetiedonannossa on korostettu, että infrastruktuurin rakentamiseen tarkoitettua rahoitusta ei voi käyttää muun taloudellisen toiminnan rahoittamiseen tai ristiin tukemiseen. Rautatieinfrastruktuurihankkeiden toteuttamiseen ei usein ole muuta vaihtoehtoa kuin valtion rahoitus, minkä vuoksi siihen myönnetyllä tuella ei ole vaikutusta kilpailuun.¹⁸ Jos tien käyttämisestä peritään maksua, tien *operointi* on kuitenkin taloudellista toimintaa ja sen tukemiseen sovelletaan valtiontukisääntöjä. Maksullisten teiden rakentamisen rahoitus jää puolestaan pääsääntöisesti niin ikään valtiontukisääntöjen ulkopuolelle sillä perusteella, että tuella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.¹⁹

Valtion tai kuntien omaisuuden myynnin osalta on velvollisuus huolehtia, että omaisuutta ei myydä tai vuokrata yrityksille alle käyvän markkinahinnan. EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä on muodostunut ja komission käsitetiedonannossa (k. 89-96) mainitaan toimintamalleja ja periaatteita, kuinka omaisuuden myynnissä voidaan menetellä siten, että sen ei katsota sisältävän valtiontukea. Kiinteän omaisuuden vuokraus tai myynti sinänsä ei ole julkisille toimijoille poikkeuksellista toimintaa ja voitaneen arvioida, että tämän toiminnan tapahtuminen yhtiömuodon kautta ei vielä itsessään muodostaisi valtiontukea. Erityisesti hankeyhtiön kiinteistökehitystoiminnan osalta tarkempi valtiontukiarviointi on kuitenkin tarpeellista. Keskeistä tässä arvioinnissa olisi kiinteistökehitystoiminnan tarkempi määrittely sekä sen arviointi onko kyse valtiontukisääntöjen tarkoittamasta taloudellisesta toiminnasta.

¹⁷ Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli: Valtiontuet, 2., uudistettu painos, 2016 Alma Talent Oy

¹⁸ käsitetiedonanto k. 219 sekä Alkio – Hyvärinen 2016

¹⁹ Alkio – Hyvärinen 2016 kohta ”8.11 Infrastruktuurihankkeita koskeva valtiontukiarviointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut tuloksellisuustarkastuskertomuksessa ”Valtion liiketoiminnan järjestäminen”²⁰, Senaatti-liikelaitoksen toimintaa valtiontukisääntelyn kannalta. VTV toteaa tarkastuskertomuksessa muun ohella seuraavaa (s. 42):

”Senaatti-kiinteistöt hyötty liikelaitoksena verovapauden ja konkurssilainsäädännön soveltumattomuuden lisäksi myös lainarahoituksen alhaisemmasta korkotasosta. Vuonna 2015 Valtiokonttorilain 2 §:än lisättiin uusi 4. momentti (HE 179/2014 vp.), jolla Valtiokonttorille annettiin mahdollisuus hoitaa myös sidosyksikköasemassa olevien valtion liikelaitosten lainanottoa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtiokonttori välittää valtion lainarahoituksen ehtoista rahoitusta myös Senaatti-kiinteistöille. Valtiovarainministeriö on valtiokonttorilain muutosta valmistellessaan katsonut, että liikelaitoksen rahoitukseen ei kohdistuisi kilpailuneutraliteettiä tai raportoinnin läpinäkyvyyteen liittyviä ongelmia, koska Senaattikiinteistöjen lainanhoitokulujen vähentyminen ei laskisi asiakkailta perittäviä vuokria, ja toisaalta koska etu siirrettäisiin valtiolle tuloutuksena. Jotta kilpailuneutraliteetti ei vaarantuisi, tulisi vieraan pääoman hinnan olla liikelaitokselle sama kuin markkinoilla yleensä. Euroopan komissio on päätöksessään C 7/2006 todennut, että omistajalle maksettavat tuloutukset eivät turvaa riittävällä tavalla markkinoiden tasapuolisuutta. Myöskään se, että lainanhoitokulujen säästöä ei vyörytetä asiakkailta perittäviin vuokriin, ei poista järjestelyn tuottamaa suhteellista kilpailuetua. Senaatin saama taloudellinen etu muodostuu kielletyksi valtiontueksi, jos sen katsotaan harjoittavan liiketoimintaa avoimilla markkinoilla.”

Hankeyhtiötä ei suoraan voi rinnastaa valtion liikelaitokseen, joka on osa valtiota, eikä hankeyhtiön toimiala tie- ja raitinfran toteutuksessa ja ylläpidossa ole samanlainen kuin esim. Senaatti-kiinteistöillä hyvin kilpaillussa kentässä. Edellä mainittu valtiontuen käsitettä koskeva EU:n Käsitetiedonanto pätee tilanteessa, jossa tukea myönnetään valtion budjetista. Erilaisissa projekti/hankeyhtiömalleissa tulee hankkeiden suunnitteluvaiheessa arvioida tarkemmin, ovatko mallit valtiontukinäkökulmasta ongelmallisia, jos lopullinen etu esimerkiksi valtion takauksesta kohdentuu toimintaan, jolla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun. Vahva argumentti sen puolesta, että projekti/hankeyhtiön toiminnalla ei olisi kilpailu- ja kauppavaiikutusta, olisi esimerkiksi se, että takauksen avulla saatu edullisempi rahoitus kohdistuisi ainoastaan infrastruktuurin rakentamiseen, jolla puolestaan ei olisi vaikutusta jäsenvaltioiden kauppaan ja kilpailuun.

²⁰ Dnro 380/54/2016

Kilpailulaissa vaaditaan, että kilpailun tasapuolisuus turvataan julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (*kilpailuneutraliteettivaatimus*). Tämän vuoksi jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, on tällainen menettely tai toiminnan rakenne pyrittävä poistamaan.

Hankeyhtiön arvioinnissa em. sääntelyn kannalta huomioon otettavia seikkoja

Kun arvioidaan työryhmän ehdotuksessa olevaa hankeyhtiömallia esim. valtion ja kuntien panosten (oma ja vieras pääoma, takaukset) sallittavuuden kannalta, on syytä kiinnittää huomiota muutamiin seikkoihin:

- yhtiön julkiseen sektoriin kuuluvat omistajat valtio ja kunnat käyttäisivät yhtiörakennetta organisatorisena muotona toiminnassa (liikenneväylän rakennuttaminen ja ylläpitäminen), jonka ne voisivat yhtä hyvin toteuttaa suoraankin, kuten ne ovat lukuisia kertoja tehneet.
- yhtiöön siirrettäisiin pääomia vain yhtiön ainoan tehtävän eli tietyn liikenneväylän rahoittamiseen. Yhtiö ei esim. harjoittaisi sellaista liiketoimintaa, jota olisi markkinoilla muutenkin saatavissa.
- yhtiö myisi tai vuokraisi sille siirrettyä omaisuuttaan mahdollisimman korkeaan hintaan (eli käypään hintaan), joka selvitettäisiin esim. avoimella kilpailutuksella. Samoin periaattein toimittaisiin, jos yhtiö rakennuttaisi kiinteistöilleen rakennuksia, joita se vuokraisi tai myisi.
- kaikki myyntivoitto käytettäisiin mainitun väylän rahoittamiseen, eikä mihinkään sellaiseen toimintaan, jota tarjottaisiin markkinoilla.

On perusteita puolustaa sitä näkemystä, että valtion ja kuntien omistama ja taloudellisesti tukema hankeyhtiö, jonka ainoa tehtävä on toteuttaa liikenneväylä, ei häiritsisi työryhmän tarkoittamassa muodossa markkinoiden toimintaa. Konkreettisten hankeyhtiömallien toteuttamista suunniteltaessa tulee sekä valtiontuki- että kilpailuneutraliteettikysymykset kuitenkin selvittää huolellisesti. Tarvittaessa suunniteltu järjestely tulee notifioida Euroopan komissiolle etukäteen.

4.3.2 Sidosyksikkösääntely hankintalainsäädännössä

Lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) (jäljempänä hankintalaki) ja sen edellyttämää velvollisuutta kilpailuttaa hankinnat ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään (in-house –yksikkö). Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Jos hankeyhtiön osakkeenomistajana olisi yksityinen oman pääoman ehtoinen sijoittaja, hankeyhtiö ei voisi toimia sidosyksikönä.

Hankeyhtiön hankintoihin voi soveltua hankintalain lisäksi myös Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) (jäljempänä erityisalojen hankintalaki), jonka soveltamisala on monitahoinen ja siihen vaikuttavat paitsi hankkivan yksikön toiminta että hankinnan kohde ja arvo.

Hankintayksiköitä ovat hankintalain mukaan muun muassa valtion ja kuntien viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta hankintayksiköltä. Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimennomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja (i) jota rahoittaa hankintayksikkö (ii) jonka johto on hankintayksikön valvonnan alainen tai (iii) jonka hallinto-, johto tai valvontaeliämen jäsenistä hankintayksikkö nimeää yli puolet. Erityisalojen hankintalain mukaan hankintayksikkö voi olla myös julkinen yritys, joka toimii liikennepalvelujen alalla ja johon hankintayksikkö voi suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella.

Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Hankintalaista tai oikeuskäytännöstä ei tule kannanottoa sille, minkä suuruinen omistussuus yksittäisellä hankintayksiköllä tulee olla, eikä tämä ole ratkaiseva tekijä sidosyksikköaseman tulkinnassa. Ratkaisevaa sitä vastoin on se, miten hankintayksikkö käyttää määräysvaltaansa.

Hankintalakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.

Jos hankeyhtiön omistaisi valtio ja kunnat ja se täyttäisi muut edellä kuvatut sidosyksikön edellytykset, niin hankeyhtiö voi ostaa palveluita kilpailuttamatta valtiolta ja kunnilta sekä niiden sidosyksiköiltä.

Mahdollinen hankeyhtiössä harjoitettava taloudellinen toiminta, kuten kiinteistökehitys tai käyttäjämaksujen kerääminen saatettaisiin katsoa ns. ulosmyynniksi (liiketoimintaa muiden kuin määräysvaltaa käyttävien tahojen kanssa), jota saa olla hankintalain mukaan korkeintaan 5 % liikevaihdosta tai 500 000 euroa vuodessa, jotta hankeyhtiö voi säilyttää sidosyksikköaseman. Hankintalain mukaan ulosmyyntiraja voi olla korkeampi kuin 10 % ilman euromääristä rajaa tilanteessa, jossa sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Jos hankintaan soveltuisi erityisalojen hankintalaki, ulosmyyntiä voisi olla enintään 20% liikevaihdosta.

Jos ulosmyyntirajan todettaisiin jossain tilanteessa nousevan esteeksi, hankintayhtiö voisi aina kilpailuttaa hankintansa myös siltä osin kuin ne muutoin voisivat kohdistua suoramarkintana omistajiin. Tällöin ulosmyyntirajoituksia ei olisi.

Väylän valmistuttua se voi jäädä yhtiön omistukseen ja ylläpidettäväksi. On myös mahdollista, että väylä siirtyy omistajille, mutta se vuokrataan samojen tahojen omistamalle ylläpitäjäyhtiölle. Molemmissa tapauksissa ylläpidosta vastaava yhtiö lähtökohtaisesti kilpailuttaisi liikennöintioikeudet ja myisi nämä eniten tarjoaville.

Hankintalain sekä erityisalojen hankintalain sidosyksikkösääntely ja muut säännökset tulee ottaa huolellisesti huomioon hankeyhtiömallin hankesuunnittelussa ja toteutuksessa, jotta järjestely olisi hankintalain mukainen. Selvitetäviä kysymyksiä ovat muun muassa (i) onko hankeyhtiö hankintalain tarkoittama hankintayksikkö (ii) onko hankeyhtiön omistajien välillä sellaista suhdetta, että sidosyksikköasemaa tarvitaan ja (iii) sovelletaanko hankeyhtiön toimintaan hankintalakia ja/tai erityisalojen hankintalakia.

4.4 Valtion omistajaohjauksesta

Valtion voimassaolevan omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaan omistajaohjaus ja sääntelytehtävät pidetään erillään toisistaan kaupallisesti toimivien strategisen intressin ja finanssi-intressin yhtiöiden omistajaohjauksessa. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on suoraan tai välillisesti vastuussa strategisen intressin ja finanssi-intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta. Valtion erityistehtäväyhtiöitä, joiden tehtävänä on hoitaa jotakin yhteiskunnan kannalta keskeistä tehtävää ilman liiketaloudellisia tavoitteita, ohjataan pääsääntöisesti suoraan asianomaisesta ministeriöstä.

OECD:n valtio-omisteisia yhtiöitä koskevassa suosituksessa todetaan, että valtion omistajaohjausyksikön tulee toimia itsenäisesti ja erillään suhteessa niihin valtion muihin toimijoihin, jotka voivat vaikuttaa erityisesti valtionyhtiöitä ja niiden toimialaa koskevaan sääntelyyn. Valtion omistajapoliittisen periaatepäätöksen linjaus – jossa lähtökohtana on kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksen ja sääntelytehtävien erillisyyks – on OECD:n valtio-omisteisia yhtiöitä koskevan suosituksen mukainen.

Sopivin taho hanke- tai rahoitusyhtiön omistajaohjauksesta vastaavaksi yksiköksi tulisi päättää tapauskohtaisesti, kun yhtiön toimintamalli on selvillä.

Omistajaohjausta hoitavalla ministeriöllä tulisi olla sopivaa osaamista kyseisen tyyppisen yhtiön omistajaohjaukseen ja sen omistajaohjauksessa olevat muut yhtiöt eivät saisi aiheuttaa intressiristiriitaa omistajaohjaukseen.

4.5 Hankeyhtiön verotuksesta

Hankeyhtiön verokohtelun kannalta keskeiset verokysymykset liittyvät arvonlisäverotukseen ja yhteisöverotukseen. Erityiskysymyksenä yhteisöverotukseen liittyen nousevat esiin yritysten korkovähennysoikeutta koskevat rajoitussäännökset. Muista verolajeista yhtiön verokohteluun voivat vaikuttaa kiinteistövero ja varainsiirtovero.

Valtion ja kuntien kokonaan omistaman hankeyhtiön toiminnan järjestämisen kannalta selkeintä olisi se, ettei yhtiölle syntyisi ollenkaan veroseuraamuksia. Tällöin yhtiössä omistajan ja veronsaajan kaksoisroolissa olevien valtion ja kuntien ei tarvitsisi rahoittaa yhtiön veronmaksuja kasvattamalla loppurahoitusosuutta yhtiössä vastaavasti. Tämä olisi myös keskeinen perustelu, jonka varaan yhtiölle mahdollisesti säädettävät verohuojennukset rakentuisivat.

Valtion ja kuntien kokonaan omistaman hankeyhtiön veroseuraamusten poistamisella vältettäisiin myös loppurahoitusosuuksien kasvattamiseen liittyvä monimutkaisuus. Jotta osakkaiden loppurahoitusosuudet saataisiin tällaisessa yhtiössä pidettyä etukäteen sovittun mukaisina, osakkaiden loppurahoituksen kasvattamisessa tulisi ottaa huomioon, millä tavoin hankeyhtiön maksamat verot jakautuvat veronsaajina olevien valtion ja kuntien verotuloiksi. Yhteisöveron tuottoa koskevien jakosääntöjen puitteissa on lisäksi mahdollista, että hankeyhtiön maksamia yhteisöveroja kanavoituu osaksi muille kuin hankeyhtiössä omistajina oleville veronsaajille. Ratkaistavaksi tältä osin jää, mikä omistajana olevista tahoista ottaisi kontolleen tämän hankeyhtiön omistuspohjan ulkopuolelle läikkyvien verojen maksun rahoittamisen loppurahoitusosuuksissaan.

4.5.1 Arvonlisäverotus

Arvonlisäveroa suoritetaan valtiolle liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavarantoiminnan ja palvelun myynnistä. Lain säännökset perustuvat arvonlisäverodirektiiviin (2006/112/EY). Arvonlisäverolain soveltamisala on laaja ja kattaa periaatteessa kaikki liiketoiminnan muodossa myytävät hyödykkeet. Veroa suoritetaan lähtökohtaisesti kaikista vastiketta vastaan tapahtuvista myynneistä, ellei myyntiä ole erikseen säädetty verottomaksi.

Arvonlisäverovelvollisia ovat lähtökohtaisesti kaikki verollisia tavaroita ja palveluita liiketoiminnan muodossa myyvät toimijat. Valtio ja kunnat ovat normaalisti arvonlisäverovelvollisia harjoittamastaan liiketoiminnasta. Tämä koskee myös esimerkiksi Väylävirastoa, joka on valtion laitos/virasto.

Kun verovelvollinen tekee toimintaansa liittyviä tavara- tai palveluhankintoja, se saa vähentää näihin hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot verotuksessaan, jos hankinta liittyy verovelvollisen harjoittamaan verolliseen liiketoimintaan. Velvollisuus suorittaa vero myynnistä aiheutuu arvonlisäverotuksen yleisten säännösten mukaan pääsääntöisesti silloin, kun myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu. Vähennykset vastaavasti tehdään pääsääntöisesti sinä ajankohtana, kun hankitut hyödykkeet vastaanotetaan (tuotantopanosten hankinta-ajankohta). Vain verollisiin myynteihin kohdistuvien hankintojen arvonlisäverot ovat vähennyskelpoisia. Verottomiin myynteihin kohdistuvien hankintojen arvonlisäveroja ei saa vähentää.

Hankeyhtiön arvonlisäverokohtelun määrittelyn kannalta ensimmäinen keskeinen kysymys on, harjoittaako yhtiö vastikkeellista toimintaa eli luovuttaako se tavaroita tai palveluita vastiketta vastaan. Jos yhtiö luovuttaa tavaroita tai palveluita vastiketta vastaan, tulkitaan nämä luovutukset lähtökohtaisesti verollisiksi myynneiksi, ellei kyse ole arvonlisäverodirektiivissä ja -laissa erikseen verottomiksi säädettyistä myynneistä.

Hankeyhtiön näkökulmasta merkille pantavaa on, ettei arvonlisäverodirektiiviin ja -lakiin sisälly säännöksiä rakentamis- tai rakennuttamispalveluiden, ylläpitopalvelujen, asiantuntija- ym. palveluiden taikka kokonaishoitopalvelun arvonlisäverottomuudesta. Sen sijaan esimerkiksi kiinteistön myynnit, vuokraus ja muut kiinteistön käyttöoikeuden vastikkeelliset luovutukset ovat direktiivin ja -lain mukaan verottomia.

Toinen hankeyhtiön arvonlisäverokohtelun kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin yhtiö hankkii verollisia tavaroita ja palveluita muilta arvonlisäverovelvollisilta. Tämä on merkityksellinen kysymys siksi, että verollisia tavaroita ja palveluita hankeyhtiölle myyvät toimijat lisäävät myyntihintoihin arvonlisäveron. Jos hankeyhtiö ei pysty vähentämään näitä hankintojensa arvonlisäveroja, ne jäävät hankeyhtiön kannettavaksi. Jos hankeyhtiö taas pystyy vähentämään kaikki verollisiin hankintoihinsa sisältyvät arvonlisäverot, ne eivät jää yhtiölle kustannukseksi. Hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron vähentämisen kannalta keskeinen kysymys on, miltä osin yhtiön verolliset hankinnat liittyvät yhtiön verollisiin myynteihin.

Ottaen huomioon arvonlisäverotuksen laajan soveltamisalan ja hankeyhtiön toimialan ja tarkoituksen, hankeyhtiöllä on mahdollisesti verollisia myyntejä ja ainakin verollisia hankintoja. Tavaroita ja palveluita, jotka ovat arvonlisäverodirektiivin mukaan arvonlisäverollisia, ei voida säätää kansallisin toimin verottomiksi. Direktiivi estää myös sen, että hankeyhtiölle voitaisiin palauttaa sen verottomaan toimintaan kohdistuvien hankintojen sisältämät arvonlisäverot.

Vaikka hankeyhtiötä ei ole mahdollista säätää arvonlisäverotuksen ulkopuolelle, sen toiminnan järjestämisessä voidaan pyrkiä löytämään verotehokkaita rahoitus- ja toteutusratkaisuja. Verotehokkuuden näkökulmasta yhtiön toiminnan järjestämisessä tulisi pyrkiä siihen, että yhtiö pystyy vähentämään mahdollisimman laajasti hankintoihinsa sisältyviä arvonlisäveroja. Tämä toteutuu silloin, kun yhtiön tuloista valtaosa muodostuu vastikkeellisista arvonlisäverollisista myynneistä.

4.5.2 Yhteisöverotus

Hankeyhtiö olisi oikeusmuodoltaan osakeyhtiö. Osakeyhtiöt ovat itsenäisiä verovelvollisia, joita verotetaan yhteisöverotuksessa. Yhteisöverotus perustuu nettotulon verotukseen. Nettotulolla tarkoitetaan veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotusta. Vähennyskelpoiset menot koostuvat yritystoiminnan (vähennyskelpoisista) menoista, poistoista ja vieraan pääoman kuluista. Hankeyhtiön yhteisöveron määrä saadaan kertomalla nettotulo yhteisöverokannalla, joka on tällä hetkellä 20 %.

Valtaosalla suomalaisista osakeyhtiöistä on toimintaa vain elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Elinkeinoverolain mukaan tulot jaksetaan pääsääntöisesti sen verovuoden

tuotoiksi, jonka aikana ne saadaan rahana, saamisena tai muuna rahanarvoisena etuutena. Menot taas ovat sen verovuoden kuluja, jonka aikana niiden suorittamisvelvollisuus on syntynyt. Ajan kulumisen perusteella määräytyvät menot (esimerkiksi vuokrat ja korot) ovat sen verovuoden kuluja, jolta ne suoritetaan. Elinkeinoverotus on luonteeltaan nimellistulojen verotusta eli se ei ota huomioon inflaation vaikutusta. Lisäksi vain realisoituneita tuloja verotetaan ja vain realisoituneet menot ovat lähtökohdaisesti vähennyskelpoisia. Tappioita voidaan vähentää elinkeinotoiminnan nettotulosta 10 vuoden ajan tappion syntymisajankohdasta laskien. Tappioita ei saa vähentää aiempien verovuosien veronalaisista tuloista.

Hankeyhtiö on mahdollista säätää lailla yhteisöverosta vapaaksi, jos voidaan todeta, että verottomaksi säätämiseen ei liity ongelmia EU:n valtiontukisääntelyn kannalta eikä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Verovapaussääntely voi tapauksesta riippuen sivuta myös perustuslain suojaamia oikeuksia (mm. yhdenvertaisuus). Käytännössä verovapaussääntelyn mahdollisuudet olisi arvioitava tapauskohtaisesti ja tarvittaessa epäselvissä tilanteissa notifioitava komissiolle ja tutkittava mm. perustuslakivaliokunnassa.

Hankeyhtiön verottomaksi säätämiselle voisi olla löydettävissä toimiva malli Saksasta. Saksassa on olemassa julkisten hankkeiden toteutusta varten perustettuja valtionyhtiöitä, jotka on säädetty yhtiöverosta vapaaksi. Verottomuuden osalta Saksassa on valtiontukisysteistä edellytetty, ettei hankeyhtiössä saa olla omistajina yksityisiä tahoja. Näin ollen malli Suomessakin tulisi luultavasti kyseeseen vain täysin julkisomisteisen hankeyhtiön osalta. Saksan verottoman hankeyhtiömallin soveltuvuutta Suomen olosuhteisiin tulisi joka tapauksessa selvittää vielä tarkemmin.

4.5.3 Yritysten korkovähennysrajoitus ja infrapoikeus

Hankeyhtiön kannalta luultavasti merkittävin eroavaisuus tuloslaskelman ja elinkeinoverolaskelman välillä liittyy vieraan pääoman kulujen käsittelyyn. Suomessa on vuodesta 2014 alkaen sovellettu korkojen vähennysoikeuden rajoitussäännöksiä verotuksessa, joiden seurauksena yritysten korkomenot etuyhteisyrittäjiltä katsotaan tiettyjen edellytysten täytyessä joko osittain tai kokonaan vähennyskelvottomiksi menoiksi verotuksessa.

Vuoden 2019 alusta tulevat voimaan uudet EU:n veronkierron estämistä koskevan ATAD-direktiivin mukaiset verotuksen korkovähennysrajoitussäännökset²¹. Hankeyh-

²¹ HE 150/2018 vp korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta.

tiön verokohtelun kannalta olennaisin muutos uusissa säännöksissä on, että rajoituksen piirissä ovat vuoden 2019 alusta alkaen kaikki korkokulut, eivät ainoastaan etuyhteyslainojen korot. Korkokulut muista kuin etuyhteyslainoista ovat vuotuisesti vähennyskelpoisia kolmeen miljoonaan euroon asti, ja tämän jälkeen korkojen vähennys oikeus riippuu siitä, kuinka suuri yhtiön elinkeinotoiminnan oikaistu tulos verotuksessa²² on suhteessa nettokorkomenoihin.

Jos hankeyhtiön tarkoitus on suuren liikennehankkeen toteuttaminen, tarvitsee se mitä todennäköisimmin huomattavasti vierasta pääomaa sen rahoittamiseen. Hankeyhtiön korkokulut tässä tilanteessa ylittäisivät todennäköisesti reilusti kyseisen kolmen miljoonan euron rajan, jolloin sen korkokulut olisivat korkovähennysrajoituksen soveltamisen piirissä. Jos kysymys on valtion ja kuntien hankeyhtiöstä, joka tähtää nollatulokseen, tapauksesta riippuen huomattavakin osa yhtiön korkokuluista voi muodostua vähennyskeltottomaksi verotuksessa. Yksityisomisteisella hankeyhtiöllä tilanne saattaa olla jossain määrin erilainen, koska sen on lähtökohtaisesti tarkoitus tuottaa voittoa, jolloin suurempi osa sen korkomenoista voisi olla vähennyskelpoisia.

Tällä hetkellä Suomessa on valmisteilla lakiehdotus infrastruktuurihankkeita koskevaksi poikkeukseksi korkovähennysrajoitussäännöksiin. Poikkeuksen tarkoituksena on sallia korkojen vähentäminen rajoituksetta pitkän aikavälin julkisissa infrastruktuurihankkeissa, joilla EU-ATAD -direktiivissä tarkoitetaan hankkeita, joissa tuotetaan, kehitetään, käytetään tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen. ATAD-direktiivi ei sisällä tätä tarkempaa määritelmää julkisille infrastruktuurihankkeille. Direktiivin mukaan infrapoikkeuksen soveltuminen kuitenkin edellyttää sitä, että hankkeen toteuttaja, sen varat, tulot ja vieraan pääoman menot sijaitsevat unionissa.

Suomessa julkisen infrastruktuurin määritelmä on laaja, ja valtakunnalliset ja paikalliset tie- ja muut liikenneinfrastruktuuriverkostot lukeutuvat sen piiriin. Toteuttajina pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeissa voitaisiin infrapoikkeuksen näkökulmasta luultavasti pitää ainakin valtion ja kuntien kiinteistöyhtiöitä. Näistä lähtökohdista katsottuna vaikuttaisi siltä, että valtion ja kuntien omistama hankeyhtiö voisi olla mahdollista säätää poikkeuksen piiriin. Täysin yksityisomisteisten hankeyhtiön osalta tilanne infrapoikkeuksen suhteen on epäselvempi. Tämä johtuu siitä, että täysin yksityisomisteisiin hankeyhtiöihin voi valtion ja kuntien omistamasta hankeyhtiöistä poiketen liittyä verosuunnittelukysymyksiä, jotka tekevät infrapoikkeuksen niihin ulottamisen perustelemisesta haastavampaa valtiontukinäkökulmasta.

²² Elinkeinotoiminnan oikaistulla tuloksella verotuksessa tarkoitetaan elinkeinotoiminnan tulosta, johon on lisätty korkomenot, verotuksessa vähennyskelpoiset poistot ja konserniavustuslain mukaiset saadut konserniavustukset ja vähennetty annetut konserniavustukset.

Keskusteluja on joka tapauksessa käytävä komission kanssa, jotta voidaan varmistua, ettei infrapoikkeus ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa. Edellä mainittujen täysin julkisomisteisiin tai täysin yksityisomisteisiin hankeyhtiöihin liittyvien kysymysten lisäksi näissä keskusteluissa olisi perusteltua myös sivuta infrapoikkeuksen soveltumista yhtiöihin, joissa valtion ja kuntien lisäksi olisi mukana tuottoa sijoitukselleen edellyttäviä kolmansia tahoja.

4.5.4 Kiinteistövero ja varainsiirtovero

Hankeyhtiö maksaa kiinteistövero omistamistaan kiinteistöistä, ellei kyse ole kiinteistöistä, jotka on kiinteistöverolain (654/1992) nojalla säädetty verovapaiksi. Kiinteistöverotuksessa kiinteistöihin rinnastetaan vuokramaalla olevat rakennukset ja rakennelmat, erottamattomat määräalat sekä rakennusmaa, joka kuuluu yhteisalueeseen tai yhteismetsään. Veron ulkopuolelle jäävät metsät ja maatalousmaa. Verovapaita ovat lisäksi mm. vesialueet, yleiset tiet, kadut, torit ja hautausmaat.

Kiinteistövero määrätään tiettyinä prosentteina kiinteistön eri osien verotusarvoista. Rakennusten veroprosentti määräytyy rakennuksen käyttötarkoituksen mukaan. Hankeyhtiön rakennukset todennäköisesti kuuluisivat kattavasti yleisen kiinteistöveroprosentin piiriin. Maapohjasta maksetaan samoin veroa yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan. Verotusarvo määräytyy varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (1142/2005) 5 luvun ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten perusteella.

Kiinteistöjen luovutuksista maksetaan varainsiirtoveroa. Varainsiirtoverovelvollinen kiinteistöjen luovutuksissa on ostaja. Mikäli kiinteistö luovutetaan apportiomaisuutena osakeyhtiölle osaketta vastaan, kiinteistön luovutuksesta on varainsiirtoverolain mukaan suoritettava varainsiirtoveroa. Kiinteistövero on vähennyskelpoinen erä siltä osin kuin se liittyy tulonhankintaan. Varainsiirtovero lasketaan osaksi hankitun kiinteistön hankintamenoa ja on siten vähennyskelpoinen kustannus vasta kiinteistöä myytäessä. Tällöin se vähentää kiinteistöstä saatavaa luovutusvoittoa tai lisää mahdollista luovutustappiota.

Hankeyhtiön omistamat kiinteistöt on mahdollista säätää lailla kiinteistöverosta vapaaksi, jos voidaan todeta, että verottomaksi säätämiseen ei liity ongelmia EU:n valtioneuvoston päätöksen kannalta ja kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Sama johtopäätös koskee myös hankeyhtiölle siirrettävien kiinteistöaporttien varainsiirtoverosta vapaaksi säätämistä. Verovapaussäätely voi tapauksesta riippuen sivuta myös perustuslain suojaamia oikeuksia (mm. yhdenvertaisuus). Käytännössä verovapaussäätelyn mahdollisuudet olisi arvioitava tapauskohtaisesti ja tarvittaessa epäselvissä tilanteissa notifioidava komissiolle ja tutkittava mm. perustuslakivaliokunnassa.

4.6 Infrahankkeiden edellyttämät hallinnolliset päätökset

Maantie- ja ratahankkeen suhde kaavoitukseen on tärkeä. Infrahankkeiden suunnittelun tulee olla pitkäjänteistä ja tavoitteellista, ja sen tulee tapahtua yhteistyössä kaavoituksen kanssa. Tällöin kaavoittaja pystyy ottamaan huomioon infrahankkeiden tarpeet ja hankkeet viedään harkiten kaavoihin. Jos hanke tulee yllättäen toteutettavaksi, eikä siihen ole varauduttu kaavoissa, sitä ei pääsääntöisesti voida lähteä toteuttamaan suoraan rata- tai tiesuunnitelman nojalla.

Maantiehankkeet ja ratahankkeet ovat laajuudeltaan ja laadultaan hyvin erilaisia, joten tämän vuoksi suunnitteluun käytettävä aika riippuu paljon hankkeessa esitettävistä toimenpiteistä ja hankkeen vaikutuksista. Esi- ja yleissuunnitteluvaiheeseen kuuluu tyypillisesti aikaa 1–3 vuotta, lakisääteisen yleissuunnitelman laatimiseen 2–3 vuotta ja varsinaisen tie- tai ratasuunnitelman laatimiseen 1–3 vuotta. Kaavoista ja maantiehankkeen tai ratahankkeen suunnitelmista tehdyt valitukset voivat viivästyttää seuraavaa suunnitteluvaihetta ja hankkeen aloittamista, mutta lähtökohtaisesti esisuunnittelusta rakentamisen aloittamiseen kuluu aikaa noin 6–10 vuotta, jos hanke edellyttää tiesuunnitelman ja ratasuunnitelman lisäksi esisuunnittelua ja yleissuunnitelman laatimista. Silloin kun kaavaa voidaan laatia samanaikaisesti infrahankkeen suunnitelman kanssa, saadaan yleensä aikataulusäästöä ja laadittavat selvitykset voivat hyödyttää molempia prosesseja.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kaikkea alueidenkäytön suunnittelua. Infrahankkeiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, kaavoitukseen ja muuhun alueidenkäyttöön on tärkeä. Maanteiden yleis- ja tiesuunnitelman sekä rautateiden yleis- ja tiesuunnitelman tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien / rautatiealueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) sovelletaan tie- ja ratahankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-lain liitteessä 1 on todettu ne hankkeet, joihin sovelletaan YVA-menettelyä (esim. moottoritie, pitkä uusi nelikaistainen tiejakso, pitkä tien uudelleenlinjaus, kaukoliikenteen rautatiet). Lisäksi YVA-laissa ja lain liitteessä 2 on todettu ne arviointiperusteet, joiden nojalla hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muutokseen voidaan harkinnanvaraisesti soveltaa YVA-menettelyä.

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteista (503/2005) pitää sisällään säännökset maantien parantamisesta ja uuden maantien tekemisestä, yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman laatimisesta sekä suunnitelmien hallinnollisesta käsittelystä. Vastaavasti

ratalaki (110/2007) pitää sisällään säännökset rautatien parantamisesta ja uuden rautatien tekemisestä, yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman laatimisesta sekä suunnitelmien hallinnollisesta käsittelystä. Tiesuunnitelma ja ratasuunnitelma oikeuttavat lunnastamaan siinä osoitetut alueet ja suunnitelmalla ratkaistaan myös tietyön / ratatyön aikaiset oikeudet.

4.6.1 Infrahankkeen rakentamisen edellyttämät luvat

Suunnittelutyön aikana selvitetään, mitä lupia hankkeen toteuttaminen vaatii, jotta rakentaminen voidaan aloittaa suunnitellun aikataulun mukaisesti. Tavoitteena on, että lupa-asiat ovat selvillä jo tie-/ratasuunnitelmien hyväksymispäätöstä tehtäessä, ja että luvat ovat lainvoimaisia hankkeen toteuttamiseen ryhdyttäessä, ellei erityislainsäädännöstä (esimerkiksi vesilaista) muuta johdu. Ennen lupahakemuksen/ilmoituksen jättämisestä on hyvä neuvotella lupaviranomaisen/ilmoituksen vastaanottavan viranomaisen kanssa hakemuksen/ilmoituksen sisällöstä sekä siihen sisältyvistä selvityksistä ja muusta aineistosta. Neuvottelukäytäntö yleensä parantaa hakemusasiasiakirjojen laatua ja nopeuttaa lupa-/ilmoitusprosessia. Ennen luvan hakemista/ilmoituksen jättämistä voi olla tarpeen neuvotella myös muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa luvan/ilmoituksenvaraisen toimenpiteen toteutuksen reunaehdoista.

Lupa- ja suunnitteluvaiheet ovat pitkäkestoisia prosesseja, joiden tulee olla kunnossa ennen hankkeen toteutusvaiheen aloittamista. Hankeyhtiö voidaan kuitenkin perustaa jo aiemmin, ja se voi valmistautua hankkeen rakennuttamiseen ja rahoittamiseen sekä mahdollisesti myös osallistua hallinnointiin kaava- ja lupa-asioissa mm. vaikuttamalla niissä tehtäviin ratkaisuihin tai ajoituksiin.

Merkittävien hankkeiden kannalta on oleellista edelleen kehittää suunnittelun ja kaavoituksen yhteistyötä sekä suunnittelun ja tarvittavien selvitysten tarkoituksenmukaista ajoitusta. Liikennehankkeiden pitkäjänteinen ajoittaminen valtakunnalliseen 12-vuotiseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan tukee sekä kaavoituksen ja suunnittelun yhteistyötä että viiveetöntä siirtymistä suunnitteluvaiheesta toiseen.

Nykyisellään hankkeiden esisuunnittelun aloittamisesta rakentamisen aloittamiseen kuluvaa aikaa pidetään pääsääntöisesti liian pitkänä, erityisesti mikäli tarvittaviin kaavoihin tai lupapäätöksiin kohdistuu valituksia. Maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL) ja muuta hankkeisiin liittyvää sääntelyä (kuten luonnonsuojelulaki, vesilaki) uudistettaessa ja tarkasteltaessa tulee huomioida yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet siten, että ne huomioidaan ennakoivasti suunnittelujärjestelmässä eri kaavatasoilla ja varmistaa keinot lupakäsittelyiden nopeuttamiseen. Lisäksi mahdollisten valitusten viranomaiskäsittelyyn näiden hankkeiden osalta tulee osoittaa riittävät resurssit.

4.7 Muiden kuin valtion ja kuntien omistama hankeyhtiö

Omistuspohjaltaan selvästi erilaisessa hankeyhtiömallissa valtio ei olisi oman pääoman sijoittajana mukana. Silloin valtio voisi esim. kilpailuttaa konsessiosopimuksen solmimismahdollisuuden. Sopimusosapuoleksi voisi valikoitua esim. palveluntuottaja tai muu konsessioyhtiö, joka toteuttaisi hankkeen. Malli soveltuisi hankkeisiin, joissa loppurahoittajaksi ei tarvittaisi veronmaksajaa. Palveluntuottaja saisi oikeuden rakentaa väylän, ylläpitää sitä ja kerätä maksua sen käytöstä. Palveluntuottaja tavallisesti suunnittelisi ja rakentaisi kohteen ja operoisi sitä pitkän jakson (esim. yli 25 vuotta). Palveluntuottaja perustaisi hanketta varten projektityhtiön, joka solmisi sopimuksen valtion kanssa sekä urakka- ja rahoitus sopimukset konsortion osapuolten kanssa. Projektityhtiö rahoittaisi investointikustannukset sijoittajilta (oma pääoma) ja rahoittajilta (vieras pääoma) saamallaan varoilla.

Kohteen valmistuttua konsessioyhtiö ryhtyisi operoimaan kohdetta. Käyttäjät maksaisivat kohteen käytöstä maksuja. Tulot käytettäisiin kunnossapidon kustannusten sekä velanhoidon kustannusten kattamiseen.

Jos konsessioyhtiö olisi markkinatoimija, tulisi sen olla taloudellisesti ylijäämäinen siten, että se voi maksaa tuottoa oman pääoman sijoittajille/omistajille. Esim. Ranskassa ja Italiassa liikennemäärät ovat niin suuria, että konsessioyhtiöt ovat pystyneet maksamaan vieläpä valtiollekin konsessiomaksua. Tällaisissa olosuhteissa mallin korkeammat rahoituskustannukset eivät siis tulisi veronmaksajien maksettavaksi.

Ratahankkeessa yhtiön tuotto kertyisi käyttäjämaksuista, joiden suuruus riippuisi matkustaja- ja tavaraliikenteen liikennevirroista. Suomen liikennevirroin yksityinen yhtiö pystyisi vain hyvin poikkeuksellisesti kattamaan investointikustannukset puhtaasti käyttäjämaksuin ja hankkeelle mahdollisesti myönnettävän EU-rahoituksen turvin.

Kun mallissa siirretään investointivastuu ja hankkeeseen liittyvät riskit toteuttajalle ja kysyntäriski on merkittävä, pääoman tuottovaatimuskkin on korkea. Lähtökohtaisesti kysyntäriskin siirtäminen yksityiselle toteuttajalle voisi johtaa merkittävään riskihinnoitteluun ja mahdollisesti rahoituskelpoisuusharkinta nostaisi esiin kysymyksiä vakuuksien riittävydestä.

Helsinki-Vantaan lentoaseman menestyminen kansainvälisen lentoliikenteen hubina on luonut aseman ympäristöön sellaiset olosuhteet, joissa rakennetun infran ympärille on syntynyt riittävä liiketoimintapotentiaali, johon sinne sijoittuneet yhtiöt ovat voineet menestyksekkäästi tukeutua. Tällainen malli, jossa infran ympärille rakentunut liiketoi-

minta kustantaa itse infran, edellyttää siis vahvaa maksukykyistä liikennevirtaa suhteessa investointikustannuksiin. Vastaavaan on hankala päästä tie- tai rataliikenteessä.

Julkisen talouden tilastoissa yksityisomisteinen konsessioyhtiö luokitellaan lähtökohdaisesti julkisen talouden ulkopuolelle. Julkisyhteisöjen alijäämävaikutteisina menoina näkyvät vain ne maksut, joita julkisyhteisöt mahdollisesti yhtiölle maksavat. Kuitenkin mikäli valtio, kunnat tai muut julkisyhteisöt ottavat kantaakseen merkittävästi hankkeen riskejä ja esimerkiksi takaavat yhtiölle tietyn tulovirran, luokitellaan hanke julkiseen talouteen. Jos taas yhtiön tuloista suurin osa ei kerry käyttäjiltä vaan julkisyhteisöiltä, arvioidaan hanketta kansantalouden tilinpidossa PPP-ohjeistuksen kautta, eikä konsessiohankkeena. Tilinpidossa PPP (Public Private Partnership) tarkoittaa julkisen ja yksityisen yhteistyöhanketta, jossa julkisyhteisö ja yksityinen kumppani solmivat pitkän sopimuksen, joka sisältää investoinnin (esim. tie, tunneli, rata) ja palveluita. Ne PPP-hankkeet, joissa riskit ja hyödyt ovat suurimmaksi osaksi julkisyhteisöillä, luokitellaan julkiseen talouteen.



KUVIO: Yksityisomisteisen yhtiön rahoitus- ja rahavirrat

Liitteet

Liite 1. Etenemisen suuntaviivat ison väylähankkeen toteutuksessa hankeyhtiön kautta

Seuraavassa on hahmoteltu vaiheita, joita ison hankkeen toteutukseen hankeyhtiön kautta voisi liittyä. Vaiheet määräytyvät viime kädessä yksittäisen hankkeen olosuhteiden mukaan. Joitakin vaiheita ei ehkä aina tarvita, toisaalta jokin listasta puuttuva vaihe saattaa olla välttämätön ja vaiheiden järjestys voi vaihdella. Listauksella pyritään antamaan kokonaiskuvaa hankkeen aikajanasta ja tarvittavista toimenpiteistä.

Väylähankkeen toteutuksen vaiheita

Hallitus voisi ensin päättää, ryhdytäänkö neuvottelemaan joidenkin hankkeiden toteutuksesta ja mitä hankkeet olisivat ja käytettäisiinkö hankkeissa hankeyhtiötä toteuttajana. Tämä päätös olisi luontevaa tehdä esim. hallitusohjelmassa. Jos näin olisi päätetty, toimenpiteet jatkossa olisivat esim. seuraavia:

- Tarkistetaan hankkeiden suunnittelun tila ja kaavoituksen tila. (Väylävirasto)
- Arvioidaan hankkeiden kustannukset ja ajallinen jakauma. (Väylävirasto)
- Sisällytetään yhden tai useamman hankkeen vaikutukset esim. varauksena valtion kehyspäättökseen. (LVM ja VM)
- Suunnitellaan ja arvioidaan alustavasti kyseisillä väylillä käyttäjämaksujen potentiaali ja kertymät. (Väylävirasto)
- Suunnitellaan ja arvioidaan hankkeeseen mahdollisesti osallistuvat kunnat. (LVM ja Väylävirasto)
- Haarukoidaan alustavasti valtion ja kuntien kesken potentiaalisten kiinteistökehityskohteiden sijainti, mittaluokka sekä kiinteistökehittämisen taso ja sovi-taan niistä alustavasti. (LVM/Väylävirasto ja VM)
- Sovitaan kuntien ja valtion kesken alustavasti kuntien suorista rahoitusosuuk-sista. (LVM ja VM)
- Arvioidaan, voisiko olla yksityisiä tahoja, jotka osallistuisivat kustannuksiin, ja neuvotellaan niiden kanssa. (LVM)

- Arvioidaan, pyritäänkö hankeyhtiöön saamaan myös kolmansia tahoja omistajiksi ja oman pääoman sijoittajiksi ja sovitaan alustavasti päätöksentekoa varten potentiaalisten sijoittajien kanssa ehdoista. (LVM, VNK/Omistajaohjaus)
- Hankkeiden kustannuksista ja eri lähteiden rahoitusosuuksista sekä sovittavista ehdoista tehdään yhteenvedot osakkaiden päätöksentekoa varten. (LVM)
- Varmistetaan hankkeisiin liittyvien potentiaalisten hankeyhtiöiden alustavasti sovittujen toimintamallien laillisuus EU-oikeuden kannalta. (LVM, TEM, VM)
- Laaditaan potentiaalisten hankeyhtiöiden alustavat liiketoimintasuunnitelmat. (LVM, VNK/omistajaohjaus)
- Hallitus päättää valtion puolesta edetäänkö ja minkä hankkeen tai hankkeiden osalta ja millä periaatteilla toteutukseen.

(Jatkossa vaiheskenaariossa oletetaan, että hallitus olisi päättänyt edetä yhden hankkeen osalta.)

- Lähetetään notifioitavaksi ne päätetyt ratkaisumallit, jotka edellyttävät komission arviointia EU-oikeuden kannalta.
- Esitetään eduskunnalle hyväksyttäväksi valtion talousarviossa (tai lisätalousarviossa) valtuus sitoutua hankkeeseen edellyttäen, että siitä päästään osapuolten kesken lopulliseen sopimukseen. (LVM, VM)
- Käynnistetään väylän puuttuva kaavoitus- ja lupaprosessi valitun hankkeen osalta. (Väylävirasto)
- Tehdään osakassopimus ja perustetaan hankeyhtiö, jolle mm. siirretään kiinteistökehityskohteet apportina sovitulla tavalla. (LVM, VNK/Omistajaohjaus)
- Kunnat käynnistävät yhtiöön siirrettyjen kiinteistöjen kaavoituksen.
- Yhtiö osallistuu myös lupa- ja kaavaprosessiin sekä maksujen ja mahdollisten uusien kiinteistökehityskohteiden ideointiin.
- Valtio hakee CEF-tukea valitun hankkeen toteutukseen mahdollisimman suuren määrän. (LVM)

Lupa- ja kaavaprosessien päätyttyä:

- Yhtiö rakennuttaa väylän. Yhtiö voi tilata rakennuttamispalvelut ja muut asiantuntijapalvelut ulkopuoliselta (mm. Väylävirastolta).
- Yhtiö myy (tai mahdollisesti osin vuokraa) omistamansa kiinteistökehityskohdet joko rakentamattomina, rakennusvaiheessa tai vasta rakennutettuaan ne riippuen mm. siitä, miten tuotto voidaan maksimoida osakkaiden (mm. valtion ja kuntien) kannalta hyväksyttävän riskitason puitteissa.
- EU:n maksama tuki siirretään yhtiöön. (LVM)
- Yhtiö perii kunnilta ja valtiolta niiden maksuosuuksia (esim. osakassopimuksessa) sovituihin vaiheisiin.
- Yhtiö saa takaukset osakkailta sovitulla tavalla ja ottaa tarvittavat määrät lainaa kustannustensa kattamiseen. Valtio ja kunnat voivat tilanteesta riippuen osoittaa yhtiölle väliaikaisrahoitusta lainoittamalla yhtiötä.

Liite 2. Kysymyksiä ja vastauksia hankeyhtiömalliin liittyen

Työryhmän tehtävänä oli selvittää vaihtoehtoisten yhtiömallien perustamiseen ja toimintaan liittyviä juridisia, taloudellisia ja hallinnollisia kysymyksiä eri osapuolten näkökulmasta. Tähän liittyen alla esitetään yhteenvedon omaisesti vastaukset toimeksiantossa mainittuihin keskeisiin kysymyksiin, jotka oli annettu työryhmälle arvioitavaksi.

1. Yhtiön omistusrakenne, kuten mahdolliset omistajatahot, omistusosuudet ja tarvittavat pääoman sijoitukset yhtiöön.

Mahdolliset omistajatahot

Hankeyhtiön luonnolliset omistajatahot ovat valtio ja kunnat. Niillä on yleensä suurin intressi varsinkin valtakunnallisen väylähankkeen toteuttamiseen sekä mahdollisuus osoittaa hankkeen rahoittamiseksi merkittävästi sellaista oman pääoman luonteista rahoitusta, jonka ei odoteta palautuvan antajalleen (ns. loppurahoitusta).

Jos jossakin hankkeessa ei tarvittaisi loppurahoituspanostuksia valtiolta ja kunnilta lainkaan, se voitaisiin toteuttaa myös kokonaan yksityisin voimin. Työryhmä arvioi, että Suomen olosuhteissa tällaisia hankkeita saattaa kuitenkin olla varsin rajallisesti.

Työryhmän käsityksen mukaan valtion ja kuntien ohella hankeyhtiön omistajana voisi olla myös jokin kolmas taho, joka on arvioimallaan tuotolla valmis sijoittamaan yhtiön omaan pääomaan. Tällaisia kolmansia tahoja voisivat olla esimerkiksi työeläkeyhtiöt tai muut pitkäaikaisesti sijoittavat tahot. Vain tapauskohtaisesti kuitenkin selviää, voidaanko löytää sellainen kokonaisuus, jossa valtion ja kunnan kannattaa hyväksyä vaihtoehtoiskustannustaan eli velanhoitokustannuksiaan korkeampi tuottotaso sijoittajalle saadakseen sijoittajan mukana yhtiöön erityistä asiantuntemusta ja tehokkuuteen kannustavaa omistajuutta.

Tarvittavat pääoman sijoitukset yhtiöön

Tarvittavien oman pääoman ehtoisten sijoitusten suuruus yhtiössä riippuisi keskeisesti siitä, kuinka paljon muista rahoituslähteistä kuin yhtiön omistajilta on mahdollista saada loppurahoitusta. Työryhmän käsityksen mukaan tällaisia muita rahoituslähteitä olisivat käyttäjämaksut, EU:n vastikkeeton rahoitustuki, kiinteistökehittämisellä saatava arvonnousu sekä yksityisen hyötyjän rahoitusosuus, jolle ei makseta tuottoa ja joka ei palaudu antajalleen.

Sen osan hankkeen rakentamis- ja ylläpitokustannuksista, joka jää kattamatta edellä mainituilla muilla loppurahoituslähteillä, kattaisivat yhtiön omistajat oman pääoman

ehtoisilla sijoituksillaan. Nämä sijoitukset voisivat koostua osakkeenomistajien kiinteistökehitystä varten yhtiöön siirtämistä kiinteistöapporteista, valtion ja kuntien hankkeelle myöntämästä rahoituksesta sekä tuottoa sijoitukselleen odottavan kolmannen tahon oman pääoman ehtoisista sijoituksista yhtiöön.

Omistususuudet

Lähtökohtaisesti hankeyhtiön omistussuhteet olisivat neuvottelukysymys, mutta oletettavasti ne heijastelisivat omistajien arvioituja loppurahoitusosuuksia. Jos hankeyhtiö tarvitsee jossain vaiheessa oletettua enemmän oman pääoman panostuksia omistajilta, panostusten jakauma vastaa käytännössä omistussuhteita, ellei muusta jaosta sovita, jolloin myös omistussuhteita saatetaan haluta muuttaa tämän seurauksena. Näitä tilanteita varten olisi omistajien hyvä etukäteen sopia periaatteista.

2. Valtion rooli suhteessa yhtiöön, mm. olisiko ja milloin valtion omistus perusteltua sekä mikä taho edustaisi valtiota ja ohjaisi valtion toimintaa omistajana?

Valtio olisi yksi hankeyhtiön omistajista. Valtion omistajuutta hankeyhtiössä voidaan perustella väylähankkeisiin liittyvillä yleisillä hyödyillä.

Sopivasta valtion omistajaohjauksesta vastaavasta tahosta tulisi päättää tapauskohtaisesti, kun yhtiön toimintamalli on selvillä. Valtion omistajapolitiittisen periaatepäätöksen linjaus – jossa lähtökohtana on kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksen ja sääntelytehtävien erillisyyys – on OECD:n valtio-omisteisia yhtiöitä koskevan suosituksen mukainen. Sen sijaan valtion erityistehtävayhtiöitä, joiden tehtävänä on hoitaa jotakin yhteiskunnan kannalta keskeistä tehtävää ilman liiketaloudellisia tavoitteita, ohjataan tällä hetkellä pääsääntöisesti suoraan asianomaisesta ministeriöstä.

3. Missä roolissa yhtiö toimisi hankkeen rakentamisessa ja kunnossapidossa sekä mikä olisi vastuunjako em. tehtävien osalta viranomais tahojen kanssa?

Työryhmä on tarkastellut hankeyhtiömallia, jossa yhtiö sekä rakennuttaa väylän että voi myös kunnossapitaa sitä käyttäen apunaan palveluntuottajia tarvittavassa laajuudessa. Mallissa yhtiö päättää hankkeeseen sopivimmista toteutustavoista ja sopii haluamassaan laajuudessa ja menettelyllä suunnittelu-, rakennuttamis- ja ylläpitopalveluista asiantuntija- ja hallintapalveluita tuottavan tahon kanssa. Asiantuntija- ja hallintapalveluita tuottava taho voi olla tapauksesta riippuen joko yksityinen tai julkinen palveluntuottaja (esim. Väylävirasto).

4. Minkä tahon omistuksessa ja vastuulla hanke eri vaiheissaan on ja miten mahdolliset omistuksen siirtymiset tapahtuisivat ja miten hankkeen ylläpito eri tilanteissa järjestettäisiin?

Työryhmän tarkastelemassa mallissa yhtiö hankkii rahoituksen väylän rakentamiseen ja ylläpitoon, rakennuttaa väylän, voi ylläpitää sitä ja jäädä lopullisesti väylän omistajaksi. Mallissa yhtiön omistajina olisivat valtio ja kunnat, ja myös tuottoa oman pääoman sijoitukselleen edellyttävä sijoittaja, jos osoittautuisi, että valtion ja kunnan kannattaa tällainen tuottoa vaativa sijoittaja yhtiöön hyväksyä. Omistusten siirtyminen tapahtuisi lähtökohtaisesti vastikkeellisesti vapaaehtoisin kaupoin, ellei muusta menettelystä ole esim. yhtiötä perustettaessa sovittu.

5. Miten hankkeen rahoitus järjestetään sen rakentamisaikana sekä myöhemmin hankkeen valmistuttua sen käytön ja kunnossapidon osalta ja mikä on suhde budjettirahoitukseen?

Ottaen huomioon, että mahdollisella EU:n tuella on oma aikataulunsa, väylän käyttäjämaksuja voidaan kerätä vasta hankkeen valmistuttua ja kiinteistökehityksen kautta tuleva tulovirta voi realisoitua hitaammin kuin rakennuskustannusten virta, yhtiö tarvitsee väliaikaista rahoitusta rakentamiskustannusten kattamiseksi. Tätä varten yhtiö voi ottaa velkaa markkinoilta. Valtio voi taata yhtiön lainaa ainakin omistuksensa suhteessa, jolloin hyödynnetään valtion hyvää luottokelpoisuutta ja saadaan rahoituskustannuksia alas. Myös kunnat voivat taata yhtiön lainaa.

Valtio saattaisi periaatteessa olla myös valmis hoitamaan hankkeen väliaikaisen rahoituksen, mikäli hankeyhtiö sitoutuisi maksamaan lainan valtiolle ennakoitavissa olevan myöhemmän tulovirtansa pohjalta määräytyvässä aikataulussa takaisin. Tällaisessa tilanteessa väliaikaisrahoitus voitaisiin toteuttaa finanssisijoituksena valtion talousarviosta.

Rakennusaikaista rahoitustarvetta voidaan kattaa myös valtion suorilla maksuosuuksilla. Lähtökohtaisesti valtion ei kannata lykätä rahoitusvastuitaan muiden rahoituskustannuksilla, koska ne ovat korkeammat kuin valtiolla itsellään. Valtion kannattaa maksaa sille kuuluvat kustannukset heti, kun niiden peruste on syntynyt ja ottaa tarvittaessa lainaa kustannusten maksamiseen. Jos yhtiö ottaisi lainaa valtion rahoitusosuuden sijasta, valtion kannattaisi rahoituskustannusten näkökulmasta taata laina tai maksaa osuutensa heti ja ottaa itse lainaa sen rahoittamiseksi. Saman tyyppinen tilanne on myös kuntien näkökulmasta, ellei valtio ole taannut yhtiön lainanottoa myös kuntien rahoitusosuuksien osalta.

6. Vaihtoehtoisten yhtiömallien verotuskohtelua mm. arvonlisäveron ja tulo-verotuksen näkökulmasta?

Hankeyhtiön verokohtelun kannalta keskeiset verokysymykset liittyvät arvonlisäverotukseen ja yhteisöverotukseen. Erityiskysymyksenä yhteisöverotukseen liittyen nousevat esiin yritysten korkovähennysoikeutta koskevat rajoitussäännökset. Muista verolajeista yhtiön verokohteluun voivat vaikuttaa kiinteistövero ja varainsiirtovero.

Valtion ja kuntien kokonaan omistaman hankeyhtiön toiminnan järjestämisen kannalta selkeintä olisi se, ettei yhtiölle syntyisi ollenkaan veroseuraamuksia. Tällöin hankeyhtiössä omistajan ja veronsaajan kaksoisroolissa olevien valtion ja kuntien ei tarvitsisi rahoittaa yhtiön veronmaksuja kasvattamalla loppurahoitusosuutta yhtiössä vastavasti. Samalla vältettäisiin myös tähän loppurahoitusosuuksien kasvattamiseen liittyvät monimutkaisuudet tilanteessa, jossa osakkaiden loppurahoitusosuudet yhtiössä on tarkoitus pitää etukäteen sovitun mukaisena.

7. Muita hankkeen toteutuksen ja käytön kannalta keskeisiä ratkaistavia asioita

Suunnitteluvaiheen yhtiö

Rakennuttamis- ja kunnossapitovaiheen lisäksi yhtiömallia voitaisiin hyödyntää myös väylähankkeen suunnitteluvaiheessa. Suunnitteluvaiheen yhtiöstä voi olla hyötyä lopullisen toteutuksen kannalta, jos tätä kautta keskeisessä roolissa myös myöhemmin toimivat hankeyhtiön osakkaat pääsevät vaikuttamaan jo alkuvaiheen ratkaisuihin. Hankkeiden toteutuksen tehokkuus voi parantua ja hankkeiden palvelukyky voi lisäantä asiassa suurinta intressiä omaavien tahojen voidessa suunnata hankkeen piirteitä jo alkuvaiheessa.

Suunnitteluvaiheen yhtiön ja hankevaiheen yhtiön nivoutumisen kannalta keskeistä kuitenkin on, että suunnitteluvaiheen yhtiön osakkaat tiedostavat ja sopivat selvästi, että varsinainen hankeyhtiö perustuu rakenteeltaan erilaisille ja vasta myöhemmin vahvistuville lähtökohdille, jotka ilmenevät suunnittelu-, selvitys- ja neuvotteluvaiheiden tulosten perusteella. Osakkaiden on myös otettava huomioon, että suunnitteluyhtiön perustaminen tai valtion osallistuminen siihen ei välttämättä tarkoita sitä, että suunniteltu hanke toteutetaan. Mahdolliset toteutuspäätökset tehdään vasta kertyneen tiedon pohjalta.

Julkisen talouden tilastointi

Julkisen talouden tilastoissa pääosin valtion ja kuntien omistaman yhtiön luokittelun julkisyhteisöihin tai julkisyhteisöjen ulkopuolelle ratkaisee se, mistä yhtiö saa tulonsa (julkisyhteisöiltä vai yksityiseltä sektorilta) ja millaisia tulot ovat (myyntituloja vai muuta rahoitusta) Mikäli tulot, joilla yhtiö rakennuttaisi ja ylläpitäisi väylän kertyisivät suurimmaksi osaksi valtiolta ja kunnilta, luokiteltaisiin yhtiö julkisyhteisöt-sektoriin heti yhtiön perustamisesta lähtien. Tällöin rakentamisinvestoinnit kirjattaisiin alijäämävaikutteina menoina rakennusaikana. Yhtiön velka puolestaan näkyisi julkisyhteisöjen EDP-velassa sitä mukaa kun yhtiö ottaisi velkaa. Se, että hankeyhtiö olisi luonteeltaan julkisyhteisöjen ulkopuolelle luokiteltava, on erittäin epätodennäköistä.

Jatkoselvitystarpeet

Työryhmä esittää, että jatkossa tulisi selvittää tarkemmin seuraavat työryhmätyön edetessä esille tulleet asiat:

- Kuntien toimivallan mahdolliset rajoitteet hankeyhtiömallille
- Potentiaalisten hankkeiden (esim. nopean yhteyden ratojen) ominaisuudet, kustannukset ja hyödyt
- Laskenta-asiantuntijoiden hyödyntäminen tapauskohtaisten laskelmien laadinnassa
- Nykyisen maksusäätelyn ja ehdotettavan kilpailuttamismallin yhteen sovitettavuus
- Verovelvollisuuskysymykset ja verovapautus- tai poikkeusedellytykset tapauskohtaisessa tarkastelussa
- Valtiontuki-, kilpailu- ja hankintalainsäädännön vaikutusten jatkoselvittäminen

Liite 3. Rahoituskustannusten arviointi

Investoinnin rahoituskustannukset eroavat toisistaan merkittävästi yhtiömallista riippuen. Kun esimerkkinä käytetään 3 miljardin euron hanketta, investointikustannukset rahoituskustannusten kanssa vaihtelevat 7,6 miljardista eurosta 3,1 miljardiin euroon omistuspohjasta ja maksuajoista riippuen.

Yhtiömallilaskelmissa, joissa rahoituskustannukset tasoitetaan poistoajan mukaan, on käytetty vieraan pääoman korko-oletuksena valtion ja kuntien omistamassa yhtiössä 20, 50 ja 100 peruspistettä korkeampaa korkotasoa kuin mitä valtion 15- ja 30-vuotisten joukkovelkakirjojen tuotto (30.11.2018).

Rakentamisaikaisessa valtion ja kuntien omistamassa yhtiössä on vieraan pääoman kustannukseksi oletettu 10-vuotisen viitelainan korko lisättynä 20–100 peruspisteellä (27.11.2018). Oman pääoman tuoton kustannus on sama kuin vieraan pääoman.

Sekamallissa, jossa valtion ja kuntien lisäksi oman pääoman ehtoisena rahoittajana olisi mukana eläkerahastot, on eläkerahastojen tuottovaateeksi oletettu 8–10 %. Mikäli eläkerahastot olisivat yhtiön rahoituksessa mukana vieraan pääoman ehtoisesti, korkoprosentiksi arvioidaan 2–4 %.

Yksityisessä yhtiössä oman pääoman tuottovaateeksi on oletettu 8–10 % ja vieraan pääoman kustannukseksi 2,5–4,5 %.

Pysyvän yhtiön malleissa on oletettu 40 vuoden takaisinmaksuaika, mikä vastaa väyläinvestoinnin keskimääräistä poistoaikaa.

Tulo-oletuksina ja hankkeen kustannuksia vähentävinä tekijöinä voidaan huomioida myös EU-rahoitus (esim. 20 %) ja käyttäjämaksut (esim. 10 %). Lisäksi osa rahoituksesta voitaisiin hankkia kiinteistökehittämisen avulla.

Mikäli väyläyhtiö olisi olemassa vain hankkeen rakentamisen ajan ja väylä siirtyisi valtiolle valmistuttuaan, kokonaiskustannus olisi 3,2–3,3 mrd. euroa korkotasosta riippuen. Normaalilla rakentamisaikaisella budjetoinnilla väylän kustannus olisi niin ikään 3,1 mrd. euroa ja se jaksottuisi rakentamisajalle.

Korko-oletukset ja oletukset oman ja vieraan pääoman ehtoisista tuottovaateista perustuvat markkinatoimijoiden ja valtiokonttorin kanssa käytyihin keskusteluihin. Arvot ovat viitteellisiä, sillä niihin vaikuttaa pitkälti mm. mahdollisen yhtiön omistuspohja, liiketoimintasuunnitelma ja muut yhtiökohtaiset tekijät.

TAULUKKO: Investointikustannukset eri rahoitusmalleilla.

	kuntien ja valtion omistama pysyvä yhtiö	kuntien ja valtion omistama rakennuslainen yhtiö	kuntien, valtion ja muun sijoittajan omistama yhtiö	yksityisen yhtiö, ei valtion takausta	talousarviorahoitus
	hanke: 3 mrd. euroa				
lyhennysaika/v	40	10	40	40	10
vpo kustannus	1,0-2,25% eli valtion 15 vuoden ja 30 joukkovelkakirjan tuotto +20-100 peruspistettä	1,14-1,64% eli valtion 10 vuoden viitelainan korko +20-100 peruspistettä	vpo-osuus: 90 % 1,0-2,25% eli valtion 15 vuoden ja 30 joukkovelkakirjan tuotto +20-100 peruspistettä	vpo-osuus: 70% 2,5-4,5%	0,64% eli valtion 10 vuoden viitelainan korko
opo tuottovaade	sama kuin vpo kustannus	sama kuin vpo-kustannus	opo-osuus: 10% 8-10%	opo-osuus: 30% 8-10%	-
nimelliskustannus, mrd. e	3,6-4,4	3,2-3,3	5,5-6,8	6,1-7,6	3,1

Lähteet

Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli: Valtiontuet, 2., uudistettu painos, 2016 Alma Talent Oy

Euroopan neuvoston asetus 479/2009, muutettuna

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 549/2013

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1315/2013, muutettuna

Eurostatin tilastot.

Hallituksen esitys (HE 150/2018 vp) korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta.

Helsinki–Turku-ratakäytävän kehittämisen aluetaloudelliset vaikutukset. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 17/2016.

Komission asetus 651/2014.

Komission asetus 1084/2017.

Komission ehdotus uudeksi CEF-asetukseksi: https://ec.europa.eu/commission/publications/connecting-europe-facility-digital-europe-and-space-programmes_en

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01, ”Käsitetiedonanto”) kohdat 7-13

Komission tiedote: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm

Komission tiedote: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4029_en.htm

Liikenneviraston Digitraffic-tietopalvelu.

Liikenteen ilmastopolitiikan työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2018.

Liikenteen kansantaloudelliset vaikutukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2008.

Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän loppuraportti.
28.2.2018.

Taloudellinen katsaus, talvi 2018. Valtiovarainministeriön julkaisuja 33a/2018.

Tilastokeskuksen tilastot.

Väestörekisterikeskuksen rakennusaineisto.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-980-1 (pdf)

Joulukuu 2018